

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**LO STATUS DELLE NAVI
DA GUERRA ITALIANE
IN TEMPO DI PACE
ED IN SITUAZIONE DI CRISI**

 **RIVISTA
MILITARE**

**RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile

Pier Giorgio Franzosi

© ROMA - GENNAIO 1994

Proprietà letteraria artistica
e scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**LO STATUS DELLE NAVI
DA GUERRA ITALIANE
IN TEMPO DI PACE
ED IN SITUAZIONE DI CRISI**

 **RIVISTA
MILITARE**

**LO STATUS DELLE NAVI
DA GUERRA ITALIANE
IN TEMPO DI PACE
ED IN SITUAZIONE DI CRISI**

di Andrea de Guttry

SOMMARIO

Sintesi del rapporto di ricerca	pag. 9
Summary of the Research	" 13

LO STATUS DELLE NAVI DA GUERRA ITALIANE IN TEMPO DI PACE ED IN SITUAZIONE DI CRISI

Introduzione	" 17
1. Premessa	" 17
2. Articolazione della ricerca	" 18

Capitolo I

DEFINIZIONE DI NAVE DA GUERRA

1. Definizione di nave da guerra e identificazione dei suoi requisiti: a) nel diritto internazionale	" 19
2. (Segue): b) nella legislazione italiana	" 22
3. La questione della classificazione delle «navi ausiliarie»	" 24

Capitolo II

IL REGIME DELLA NAVIGAZIONE DELLA NAVE DA GUERRA

Sezione I

1. La disciplina dell'ingresso nelle acque interne e nei porti	" 27
--	------

2. L'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale: a) la disciplina pattizia	pag. 33
3. (Segue): b) il diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra nel diritto internazionale consuetudinario	" 40
4. La navigazione nelle acque arcipelagiche	" 44
5. La navigazione negli stretti internazionali: a) premessa	" 49
6. (Segue): b) la navigazione negli stretti sottoposti al regime del passaggio in transito	" 52
7. (Segue): c) la navigazione negli stretti cui si applica il regime del passaggio inoffensivo non sospensibile	" 56
8. La navigazione nella zona contigua	" 57
9. Il regime di navigazione delle navi da guerra nella zona economica esclusiva	" 58
10. La navigazione delle navi da guerra in alto mare	" 63

Sezione II

11. Regole particolari disciplinanti il regime di navigazione dei sottomarini	" 66
12. Regole particolari disciplinanti il regime di navigazione delle navi a propulsione nucleare o trasportanti materiale nucleare	" 69

Capitolo III

LE ATTIVITÀ ED I POTERI DELLE NAVI DA GUERRA NELLE VARIE ZONE DI MARE

1. Nel mare territoriale	" 75
2. Nella zona contigua	" 84
3. Negli stretti internazionali	" 85

4. Nella zona economica esclusiva	pag. 87
5. Nell'alto mare: a) l'esercizio di controlli preventivi e repressivi su navi battenti la bandiera nazionale della nave da guerra	» 94
6. (Segue): b) il diritto di inseguimento a caldo («hot pursuit»)	» 96
7. (Segue): c) la repressione della pirateria	» 101
8. (Segue): d) la repressione della tratta degli schiavi	» 103
9. (Segue): e) la cooperazione internazionale in materia di lotta al narcotraffico via mare	» 104
10. (Segue): f) la repressione delle trasmissioni radiotelevisive non autorizzate	» 108
11. (Segue): g) il ruolo delle navi da guerra per la tutela dei cavi e delle condotte sottomarine	» 110
12. Il diritto di visita: a) profili generali	» 114
13. (Segue): b) la visita per accertare la bandiera	» 115
14. (Segue): c) il diritto di visita nei confronti di nave senza nazionalità	» 118
15. (Segue): d) il diritto di visita contro navi coinvolte in trasmissioni radiotelevisive non autorizzate	» 120
16. Le modalità di esercizio del diritto di visita	» 121
17. La disciplina dell'inquinamento marino causato dalle navi da guerra	» 125
18. Il ruolo delle navi da guerra, con particolare riguardo a quelle italiane, per assicurare il rispetto delle norme in tema di protezione ambientale del mare	» 129
19. Il ruolo delle navi da guerra nella repressione del terrorismo	» 134

Capitolo IV

LE IMMUNITÀ DELLA NAVE DA GUERRA E DEL SUO EQUIPAGGIO

- | | |
|--|----------|
| 1. Premessa | pag. 143 |
| 2. Le immunità di cui gode la nave da guerra | » 143 |
| 3. Le immunità ed i privilegi di cui gode l'equipaggio di una nave da guerra | » 147 |

Capitolo V

ALCUNI PROBLEMI PARTICOLARI

- | | |
|---|-------|
| 1. La disciplina dell'asilo a bordo delle navi da guerra | » 153 |
| 2. La reazione dello Stato contro la concessione illegittima dell'asilo a bordo di navi da guerra | » 157 |
| 3. Lo status di una nave da guerra affondata | » 158 |

Capitolo VI

LA NAVE DA GUERRA IN SITUAZIONI DI «CRISI INTERNAZIONALE»

- | | |
|--|-------|
| 1. Premessa e definizione del campo di indagine | » 163 |
| 2. Attività decise e coordinate a livello di Nazioni Unite | » 164 |
| 3. Attività svolte al di fuori del sistema delle Nazioni Unite | » 168 |

- | | |
|----------------------------------|-------|
| Considerazioni conclusive | » 175 |
|----------------------------------|-------|

SINTESI DEL RAPPORTO DI RICERCA

Negli anni più recenti, l'Italia ha fatto ripetutamente ricorso alla marina militare per svolgere determinati compiti di rilievo internazionale: si possono ricordare, in questo contesto, le *peace-keeping operations* svolte sia sotto l'egida delle Nazioni Unite che al di fuori di tale sistema, le attività di soccorso d'emergenza prestate a connazionali che si trovavano in situazione di grave pericolo all'estero, l'attività di pattugliamento di determinate aree «calde» al fine di prevenire la commissione di reati (ad esempio, atti di pirateria nel Golfo di Tailandia, pattugliamento del mare territoriale albanese), l'attività di sminamento (ad esempio, l'operazione posta in essere dapprima nel Mar Rosso e nel Canale di Suez e successivamente nel Golfo Persico in occasione del conflitto Iran-Iraq), l'attività di controllo del rispetto delle decisioni adottate in seno alle Nazioni Unite (si ricorderanno, quale esempio, i controlli della navigazione effettuati nell'alto Adriatico e nel canale di Otranto per far rispettare l'embargo decretato dalle Nazioni Unite contro i belligeranti nel conflitto jugoslavo), la protezione della libertà di navigazione in alto mare e negli stretti internazionali, il soccorso umanitario, ecc.

Il nuovo ruolo svolto dalle nostre navi militari risulta certamente assai significativo: esso, peraltro, ha sollevato una serie di problemi e comporta una serie di conseguenze assai delicate sotto molteplici profili: politico, strategico, economico, giuridico, ecc.

Obiettivo di questa ricerca è stato, sostanzialmente, quello di delineare, in termini comprensibili per gli operatori pratici, quale sia lo status della nave da guerra italiana in tempo di pace e di crisi.

La ricerca è stata articolata in sei parti.

a) Nella prima si è proceduto a precisare la definizione di nave da guerra e ad identificare i suoi requisiti.

b) Nella seconda è stato individuato il regime di navigazione della nave militare nelle varie zone in cui viene diviso, dal punto di vista giuridico, il mare.

c) Nella terza parte della ricerca sono stati analizzati i poteri che vengono riconosciuti, in base al diritto internazionale ed al diritto positivo interno italiano, alle navi da guerra nazionali a seconda dell'area di mare in cui si trovano.

d) La quarta parte, invece, è dedicata all'individuazione dell'insieme delle immunità e dei privilegi cui ha diritto la nave da guerra ed il suo equipaggio.

e) Nella quinta parte, poi, sono stati affrontati alcuni problemi particolari concernenti le navi da guerra.

f) Nella sesta ed ultima fase dell'indagine si è proceduto ad individuare con precisione quali siano le regole speciali che disciplinano lo *status* più generale delle navi da guerra, le sue competenze ed i suoi diritti, in presenza di una situazione di crisi internazionale che non possa essere, tecnicamente, qualificata quale conflitto armato.

È del tutto evidente che per definire con precisione diritti ed obblighi della nave da guerra italiana si è dovuto fare riferimento non solo alla disciplina internazionale ma anche, e soprattutto, all'insieme delle norme interne italiane che regolano la materia qui in esame.

In verità l'individuazione precisa dello *status* della nave da guerra è resa difficile dal rapido mutare, soprattutto negli ultimi dieci anni, delle norme internazionali in tema di diritto del mare. A partire dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, l'intera materia del diritto del mare, che era stata a lungo pressoché immobile, ha subito una profonda evoluzione, tuttora in corso, che ha introdotto una serie consistente di novità sul piano normativo. Alcune di queste novità si sono trasformate in norme consuetudinarie (ad esempio, l'istituto della zona economica esclusiva, o la regola dell'estensione fino ad un massimo di 12 miglia del mare territoriale) mentre rispetto ad altre la prassi internazionale non consente ancora di affermare che si sono formate nuove norme di diritto internazionale generale.

Sebbene l'indagine giuridica non si è presentata facile, a causa

del variegato comportamento degli Stati rispetto a determinati istituti del diritto del mare, si può certamente affermare, alla luce dei risultati della ricerca, che vi sono ormai una serie di regole disciplinanti le navi da guerra, che si sono sufficientemente consolidate e possono considerarsi incontroverse. Intendiamo, ad esempio, riferirci alla regola che attribuisce competenze di *enforcement* alle navi da guerra nella zona economica esclusiva dello Stato di cui battono la bandiera, all'insieme di regole che disciplinano le immunità ed i privilegi della nave da guerra, ecc.

In altri settori, invece, la disciplina internazionale pare più incerta per cui è quanto mai necessario usare la massima prudenza al fine di evitare situazioni di tensione internazionale che potrebbero sfociare in vere e proprie crisi.

Se le norme internazionali rilevanti sono state oggetto di profonda modifica negli ultimi anni, ciò non può essere detto per la normativa interna italiana.

Infatti, a prescindere dall'allargamento delle competenze alle navi da guerra italiane, ad esempio, nel settore della prevenzione e della repressione dell'inquinamento o della lotta al narcotraffico, la nostra normativa interna non è stata adeguata, in altri importanti settori, all'evoluzione delle norme internazionali. Quanto mai sintomatico è, al riguardo, il fatto che il SMM 3, *Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare*, che pur è stato aggiornato con una certa regolarità, risulta in alcune sue parti superato e, addirittura, in contrasto con le norme internazionali vigenti e vincolanti l'Italia. Nel corso dell'indagine si è provveduto a segnalare, caso per caso, gli aspetti di maggiore contrasto o di carenza nella normativa interna italiana: in questa sede non resta che auspicare che il Regolamento SMM 3, che costituisce il documento di bordo delle navi da guerra che ispira la condotta degli ufficiali della Marina Militare, sia coerentemente rivisto e aggiornato: ciò nell'interesse del nostro paese ed allo scopo di assicurare una maggiore incisività all'azione delle nostre navi da guerra.

SUMMARY OF THE RESEARCH

In recent years Italy has repeatedly used its navy to carry out particular tasks of international scope. These include *peace-keeping operations* carried out both on behalf of the United Nations and also outwith the UN umbrella. They include emergency aid operations for Italian citizens in grave danger abroad, patrol operations for crime prevention in particularly «hot» areas (against piracy in the Gulf of Thailand, for example, and patrol of Albania's territorial sea), mine-clearing operations (first in the Red Sea and Suez Canal and then in the Gulf during the Iran-Iraq war), monitoring observance of United Nations resolutions (monitoring of shipping in the northern Adriatic and the Strait of Otranto to ensure observance of the UN embargo against the belligerents in the Yugoslav conflict), the protection of the freedom of navigation on the high seas and through international straits, humanitarian aid, and so on.

This new role for our navy's ships is indeed significant, and has brought with it a number of problems and consequences which are fairly delicate from the political, strategic, economic and juridical viewpoints.

The present research is addressed principally to describing, in terms which can be of use to those operating in the field, the status of the Italian warship in times of peace and of crisis.

The research is arranged in six parts.

a) The first part sets out to define a warship and to list its characteristics.

b) The second part identifies navigational practice for warships in the various zones into which the sea is divided for juridical purposes.

c) The third part analyses the powers recognized to the country's warships according to international and to Italian law, depending on the zone of sea in which they are operating.

d) The fourth part covers the immunities and privileges which apply to the warship and its crew.

e) The fifth part looks at some of the special problems affecting warships.

f) The sixth and last part of the study sets out to identify precisely the special rules which govern the status of the warship more generally, and its functions and rights in an international crisis situation which cannot technically be described as armed conflict.

It is clear that to define precisely the rights and obligations of the Italian warship it has been necessary to refer not only to customary and conventional international law but also, and especially, to the relevant body of Italian laws.

The precise definition of the status of the warship is made more difficult by the rapid changes that have taken place in international maritime law, especially in the last ten years. As from the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, the entire body of maritime law, practically unchanged for so long, has undergone a far-reaching, and still on-going evolution that has brought in a large number of new and modified norms. Some of these have developed into customary law (the institution of the exclusive economic zone, the maximum of 12 miles for the territorial sea) whereas international practice in other cases has not yet reached the point where new customary norms can be said now to exist.

The different behaviour of States regarding given institutions of the law of the sea has meant that this juridical investigation has certainly not been easy. But it can be said that, in the light of the research results, there is now a set of fairly clear-cut rules governing warships, which can be held to be beyond controversy. We refer, for example, to the rule giving enforcement rights to warships in their country's exclusive economic zone, to the body of rules governing the immunities and privileges of warships, and so on.

However, in other sectors general international law seems less

certain, and it is essential to use the greatest discretion in order to avoid situations of international tension which easily could result in full-blown crises.

Whereas the relevant international norms have undergone profound change in recent years, the same cannot be said for Italian national law.

While recent Italian legislation has extended warships' institutional functions to include, for example, anti-pollution and anti-narcotics operations, in other important sectors it has not yet been updated to correspond to the evolution of international norms.

A glaring example is the fact that SMM 3 «Regulation for service on board naval ships», although fairly regularly updated, contains sections which are not only out of date but actually contradict current international norms which are binding on Italy. In the course of the study, cases have been systematically reported where Italian national law presents its most obvious contradictions or failures. At this stage the hope must be that Regulation SMM 3, the shipboard document governing the conduct of Navy officers on warships, be thoroughly revised and brought up to date. This will be in the interests of our country, and will ensure that our warships can operate with greater effectiveness.

LO STATUS DELLE NAVI DA GUERRA ITALIANE IN TEMPO DI PACE ED IN SITUAZIONE DI CRISI

di Andrea de Guttry

INTRODUZIONE

1. Premessa

Negli anni più recenti, l'Italia ha fatto ripetutamente ricorso alla marina militare per svolgere determinati compiti di rilievo internazionale: si possono ricordare, in questo contesto, le *peace-keeping operations* svolte sia sotto l'egida delle Nazioni Unite che al di fuori di tale sistema, le attività di soccorso d'emergenza prestate a connazionali che si trovavano in situazione di grave pericolo all'estero, l'attività di pattugliamento di determinate aree «calde» al fine di prevenire la commissione di reati (ad esempio, atti di pirateria nel Golfo di Tailandia, pattugliamento del mare territoriale albanese), l'attività di sminamento (ad esempio, l'operazione posta in essere dapprima nel Mar Rosso e nel Canale di Suez e successivamente nel Golfo Persico in occasione del conflitto Iran-Iraq), l'attività di controllo del rispetto delle decisioni adottate in seno alle Nazioni Unite (si ricorderanno, quale esempio, i controlli della navigazione effettuati nell'alto Adriatico e nel canale di Otranto per far rispettare l'embargo decretato dalle Nazioni Unite contro i belligeranti nel conflitto jugoslavo), la protezione della libertà di navigazione in alto mare e negli stretti internazionali, il soccorso umanitario, ecc.¹

Il nuovo ruolo svolto dalle nostre navi militari risulta certamente assai significativo: esso, peraltro, ha sollevato una serie di problemi e comporta una serie di conseguenze assai delicate sotto molteplici profili: politico, strategico, economico, giuridico ecc.

Obiiettivo di questa ricerca è, sostanzialmente, quello di delinea-

re, in termini comprensibili per gli operatori pratici, quale sia lo *status* della nave da guerra italiana in tempo di pace e di crisi.

Si è cercato, in altri termini, di descrivere, nei dettagli, quali siano i diritti e quali siano gli obblighi cui va incontro una nave militare italiana in tempo di pace e di crisi.

È del tutto evidente che per definire lo *status* della nave da guerra italiana si è dovuto fare riferimento non solo alla disciplina internazionale ma anche, e soprattutto, all'insieme delle norme interne italiane che regolano la materia qui in esame.

2. Articolazione della ricerca

La ricerca è articolata in sei parti.

a) Nella prima si è proceduto a precisare la definizione di nave da guerra e ad identificare i suoi requisiti.

b) Nella seconda è stato individuato il regime di navigazione della nave militare nelle varie zone in cui viene diviso, dal punto di vista giuridico, il mare.

c) Nella terza parte della ricerca sono stati analizzati i poteri che vengono riconosciuti, in base al diritto internazionale ed al diritto positivo interno italiano, alle navi da guerra nazionali a seconda dell'area di mare in cui si trovano.

d) La quarta parte, invece, è dedicata all'individuazione dell'insieme delle immunità e dei privilegi cui ha diritto la nave da guerra ed il suo equipaggio.

e) Nella quinta parte, poi, sono stati affrontati alcuni problemi particolari concernenti le navi da guerra.

f) Nella sesta ed ultima fase dell'indagine si è proceduto ad individuare con precisione quali siano le regole speciali che disciplinano lo status più generale delle navi da guerra, le sue competenze ed i suoi diritti, in presenza di una situazione di crisi internazionale che non possa essere, tecnicamente, qualificata quale conflitto armato.

Capitolo I

DEFINIZIONE DI NAVE DA GUERRA

1. Definizione di nave da guerra ed identificazione dei suoi requisiti: a) nel diritto internazionale

Tradizionalmente le navi da guerra sono state considerate una sotto-categoria delle navi pubbliche (o statali) non adibite a fini commerciali le quali, a loro volta, costituiscono una sotto-categoria delle navi in genere ².

Nel diritto internazionale consuetudinario e pattizio la questione della definizione di nave da guerra non ha sollevato grandi difficoltà né divergenze radicali di posizioni. Non è un caso, pertanto, che la definizione attualmente considerata valida si basa, largamente, su quella elaborata all'inizio di questo secolo durante i lavori della Conferenza dell'Aja del 1907.

È proprio la VII Convenzione dell'Aja del 1907 concernente la conversione delle navi mercantili in navi militari che contiene il nucleo centrale della definizione di nave da guerra.

Quattro sono le caratteristiche che contraddistinguono, secondo tale Convenzione, la nave da guerra dalle altre navi:

- 1) essa deve, anzitutto, essere posta «sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon» ³;
- 2) essa, poi, deve «porter les signes extérieurs distinctifs des bâtiments de guerre de leur nationalité» ⁴;
- 3) il comandante della nave in questione «doit être au service de l'Etat et dûment commissionné par les autorités compétentes»; il suo nome, inoltre «doit figurer sur la liste des officiers de la flotte militaire» ⁵;

4) l'equipaggio, infine, «doit etre soumis aux règles de la discipline militaire»⁶.

La Convenzione in questione è stata ratificata da circa 35 Stati: alcune grandi potenze marittime, quali gli USA, ed altri Stati dell'America latina non ne sono divenuti parti in quanto non condividevano alcune questioni strettamente collegate con la procedura di conversione delle navi mercantili in navi da guerra.

Le critiche rivolte da questi Stati alla VII Convenzione dell'Aja non si erano mai estese, peraltro, al contenuto delle norme che identificavano i requisiti propri della nave da guerra.

Al contrario, pare importante sottolineare che nel manuale della Marina statunitense sulle regole disciplinanti la guerra navale, gli elementi caratterizzanti una nave da guerra corrispondono sostanzialmente a quelli codificati nella VII Convenzione dell'Aja del 1907⁷.

La discussione sulla definizione di nave da guerra fu ripresa solo alcuni decenni più tardi in occasione dei lavori della Commissione del diritto internazionale concernenti la predisposizione di una nuova Convenzione sul diritto del mare. La proposta elaborata nel 1957 dalla stessa Commissione venne integralmente recepita dalla Conferenza di Ginevra del 1958 e definitivamente codificata nell'art. 8 della Convenzione sull'alto mare. Secondo tale norma

«the term 'warship' means a ship belonging to the naval forces of a State bearing the external marks distinguishing warships of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government and whose name appears in the Navy List, and manned by a crew who are under regular naval discipline».

Alla luce della nuova formulazione codificata nella Convenzione del 1958 la sottoposizione della nave al controllo statale diviene, dunque, uno dei requisiti fondamentali per attribuire ad essa lo *status* di nave da guerra. Ciò, oltretutto, rispecchia assai bene la nuova e diffusa prassi degli Stati in virtù della quale le navi da guerra sono pressoché tutte di proprietà statale.

La seconda innovazione introdotta dalla Convenzione di Ginevra

riguarda il tipo di disciplina cui deve essere sottoposto l'equipaggio di una nave militare: mentre nella VII Convenzione dell'Aja si parlava di «rules of military discipline», la Convenzione di Ginevra richiede che l'equipaggio sia posto sotto «regular naval discipline».

La questione non richiede, comunque, ulteriore approfondimento perchè questo avrebbe un rilievo esclusivamente storico senza conseguenze pratiche: nell'ultima codificazione del diritto del mare, quella di Montego Bay del 1982, si trova, infatti, conferma che deve intendersi quale requisito fondamentale di una nave da guerra quello che il suo equipaggio sia soggetto alla «regular armed forces discipline».

Si è così anticipato che la discussione sulla definizione di nave da guerra, iniziata nel 1907, ripresa negli anni 50, è ridivenuta di attualità di recente durante i lavori della III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS).

L'art. 29 della Convenzione di Montego Bay prevede che

«For the purpose of this Convention, 'warship' means a ship belonging to the armed forces of a State bearing the external marks distinguishing such ships of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the Government of the State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline».

A prescindere da alcune modifiche di natura prettamente letterale ma che non incidono sulla sostanza della definizione⁸, tre sembrano essere le novità introdotte in questa norma.

Anzitutto, la sfera di validità della definizione viene estesa ad ogni zona di mare (la Convenzione del 1958 concerneva solo l'alto mare) e, in secondo luogo, come già anticipato, si definisce in termini nuovi il tipo di disciplina cui deve essere sottoposto l'equipaggio. Ciò vale, peraltro, solo per la versione inglese dato che in quella francese entrambi i testi (art. 8 della Convenzione di Ginevra del 1958 e art. 29 della Convenzione del 1982) usano la medesima espressione «discipline militaire».

In terzo luogo, poi, la nave in questione non dovrà più appartenere necessariamente alle «naval forces» dello Stato ma sarà sufficiente che essa appartenga alle «armed forces» di quest'ultimo.

Come è stato acutamente osservato, il riferimento generico alle «forze armate»

«Est destiné à tenir compte de l'intégration des différentes branches des forces armées dans divers pays, de l'utilisation de bâtiments de mer par certaines armées de terre et forces aériennes, ainsi que de l'existence de gardes-côte en tant qu'unités distinctes des forces armées de certain Etats» 9.

Ma, a prescindere da queste innovazioni, ci pare che la definizione di nave da guerra codificata più di recente corrisponde ormai alla definizione data nel diritto internazionale consuetudinario.

A questo proposito valgono le seguenti osservazioni:

- 1) nel corso della Conferenza di Ginevra del 1958 nonché dei lavori della III UNCLOS, il problema della definizione di nave da guerra non ha sollevato problemi di rilievo, essendo ormai pressoché del tutto pacifica la sua formulazione.
- 2) Nelle legislazioni interne degli Stati i criteri identificativi delle navi da guerra corrispondono, sostanzialmente, a quelli codificati negli atti internazionali ricordati in precedenza ¹⁰.
- 3) La giurisprudenza interna ed internazionale ha più volte avuto occasione di fare propria la definizione elaborata nelle Convenzioni internazionali già citate ¹¹.

Tutto ciò sembra confermare che, al giorno d'oggi, nel diritto internazionale generale la nozione di nave da guerra corrisponde a quella codificata nell'art. 29 della Convenzione del 1982 ¹².

2. (Segue): b) nella legislazione italiana

Nella legislazione interna italiana la definizione di nave da guerra è stata codificata in vari atti normativi. Le differenze esistenti nelle varie definizioni inducono ad affermare che la nozione di nave da guerra nell'ordinamento interno italiano dipende dal contesto in cui essa rileva ¹³. Così, ad esempio, l'art. 133 del Regio Decreto 8 luglio

1938, n. 1415, *Approvazione di testi della legge di guerra e della legge di neutralità*, prevede che

«Sono navi da guerra quelle comandate ed equipaggiate da personale militare o militarizzato, iscritte nelle liste del naviglio da guerra, e che legittimano la propria qualità mediante i segni distintivi adottati, a questo fine, dallo Stato al quale appartengono».

Tale definizione, di carattere generale, è simile a quella che si può ricavare dalla norma internazionale esaminata in precedenza.

Peraltro, a prescindere dalla definizione ora ricordata, l'art. 11 del Codice penale militare di pace espressamente afferma che

«Agli effetti della legge penale militare, sono navi militari e aeromobili militari, le navi e gli aeromobili da guerra, le altre navi o aeromobili regolarmente trasformati in navi o aeromobili da guerra, e ogni altra nave e ogni altro aeromobile adibiti al servizio delle forze armate dello Stato alla dipendenza di un comandante militare».

In verità, la norma ora ricordata si riferisce alla navi militari che vengono intese come una categoria più vasta delle navi da guerra. Per queste ultime la definizione è quindi quella codificata nell'art. 133 del Regio Decreto del 1938 ¹⁴.

Infine si deve ancora segnalare la definizione di nave da guerra codificata all'art. 2 del Regio Decreto 24 agosto 1933 n. 2423, *Norme per la concessione del permesso di ancoraggio, in tempo di pace, alle navi da guerra estere nei porti e negli ancoraggi del regno, dei possedimenti dell'Egeo e delle colonie*, secondo cui

«Per nave da guerra deve intendersi non solo ogni nave designata come tale nel senso accettato per questo termine, ma anche ogni nave di qualunque specie che batte bandiera da guerra e sia adibita a servizio dello Stato».

In conclusione ci pare si possa affermare che la nozione di nave da guerra codificata nell'ordinamento italiano non coincide sempre con quella codificata nelle regole internazionali: queste ultime, per-

tanto, dovranno essere tenute in adeguata considerazione ai fini che qui rilevano.

3. La questione della classificazione delle «navi ausiliare»

Dalla definizione oggi in vigore di nave da guerra non è facile ricavare se siano da annoverare tra le navi da guerra non solo quelle teoricamente utilizzabili per le operazioni belliche in senso stretto, ma anche tutte le c.d. navi ausiliare adibite, ad esempio, al trasporto di truppe, ai rifornimenti ecc. ¹⁵.

Numerose legislazioni nazionali sono orientate verso una risposta positiva al quesito: ad esempio, un decreto francese del 21 maggio 1913 prevedeva, espressamente, che

«Le terme 'batiment de guerre' doit etre considéré comme s'appliquant non seulement à tous les batiments désignés comme tels au sens admis de ce terme, mais également aux navires auxiliares de toutes sortes» ¹⁶.

In verità, questa estensione automatica dello *status* di nave da guerra alle navi ausiliare solleva non poche perplessità anche in considerazione dell'insieme delle conseguenze che ne deriverebbero.

Elementi utili per ricostruire con precisione lo *status* delle navi ausiliarie possono essere ricavati dalla *Déclaration de Londres du 1909 relative au droit de la guerre maritime*. In questa Dichiarazione è stata disciplinata l'ipotesi di navi commerciali neutrali che svolgano attività ausiliarie a favore delle navi da guerra di uno dei belligeranti. Secondo l'art. 46 della Dichiarazione, una nave mercantile neutrale che partecipi alle ostilità, oppure sia sotto il controllo ed agli ordini di un funzionario del governo nemico, oppure ancora sia utilizzata esclusivamente per il trasporto di truppe del nemico, sarà sottoposta al trattamento riservato non alle navi da guerra del nemico ma alle navi commerciali del nemico.

Alla luce delle considerazioni precedenti ci pare che si possa con-

cludere affermando che il problema della classificazione della navi 'ausiliare' debbe essere risolto in uno dei seguenti modi:

- 1) qualora la nave «ausiliaria» abbia tutti i requisiti della nave da guerra (appartenenza allo Stato, insegne, comandante militare, equipaggio sottoposto alle regole militari ecc.) allora essa sarà considerata – a tutti gli effetti – nave da guerra.;
- 2) ove la c.d. nave ausiliaria, invece, non abbia i requisiti visti in precedenza allora dovrà essere trattata alla stregua delle navi commerciali statali o private.

Queste conclusioni sono perfettamente in sintonia con lo spirito e la lettera delle norme codificate nei vari Accordi internazionali citati in precedenza i quali, come si è visto, nell'indicare le caratteristiche che contraddistinguono le navi da guerra non attribuiscono alcun rilievo all'attività concretamente esercitata dalla nave in questione (sia essa, cioè, attività militare in senso stretto o solo attività ausiliare).

Capitolo II

IL REGIME DELLA NAVIGAZIONE DELLA NAVE DA GUERRA

SEZIONE I

1. La disciplina dell'ingresso nelle acque interne e nei porti

La questione dell'accesso di navi da guerra nelle acque interne o in un porto straniero è stata oggetto di disamina, anche alquanto dettagliata, fino ad alcuni decenni orsono: se si escludono alcune eccezioni, il tema non è stato, invece, particolarmente approfondito in tempi più recenti.

Secondo la migliore dottrina dell'inizio del secolo, le regole internazionali relative alla disciplina dell'accesso ai porti potevano così essere riassunte:

«(i) in time of peace, commercial ports must be left open to international traffic. The liberty of access to ports granted to foreign vessels implies their right to load and unload their cargoes; embark and disembark their passengers;

(ii) no port can ever be shut against a foreign ship seeking shelter from tempest or compelled to enter it in distress;

(iii) purely military ports may be closed to all foreign warships or merchant vessels on the ground of justifiable precaution;

(iv) *entry of ships of war even into commercial ports may be subjected to certain restrictions both as regards the number of vessels allowed to enter and the length of their stay...*¹⁷.

Soffermando l'attenzione in modo particolare sull'accesso di navi da guerra in un porto straniero, è stato autorevolmente affermato che le regole formatesi nel diritto internazionale sarebbero le seguenti:

«L'Etat a le droit de fermer aux bâtiments de guerre étrangers l'accès de

ses eaux intérieures, ports ou mouillages- sauf, bien entendu, le cas de relâche forcée pour détresse; mais s'il n'a pas manifesté sa volonté d'user de ce droit ou d'en subordonner l'exercice à des conditions admises par la coutume internationale, l'accès de ses port ou mouillages est présumé ouvert aux bâtiments de guerre étrangers»¹⁸.

In altri termini, vi sarebbe nell'ordinamento internazionale una presunzione dell'esistenza del consenso dello Stato costiero all'accesso di navi da guerra straniere; resta, peraltro, ferma la possibilità per lo Stato in questione di dimostrare la propria contrarietà a questa presunzione sia attraverso manifestazioni della volontà internazionalmente rilevanti, sia mediante l'adozione di specifici atti interni¹⁹.

Dalla prassi internazionale meno recente si possono trarre ulteriori elementi che sembrano confortare questa tesi che contempera in maniera sufficientemente adeguata le esigenze di sicurezza degli Stati costieri con quelli delle tradizionali potenze marittime.

In questo senso si può citare un significativo precedente del 1912 quando la nave da guerra italiana «Piemonte» era approdata senza preavviso nel porto malgascio di Diego Suarez. A seguito di una nota del Governo francese nella quale quest'ultimo lamentava il fatto che la Piemonte non aveva richiesto la preventiva autorizzazione per entrare nel porto di cui trattasi, il Ministro degli esteri italiano, San Giuliano, svolgeva alcune interessanti osservazioni in un dispaccio inviato all'Ambasciatore italiano a Parigi.

Dopo aver precisato che

«non è a conoscenza di questo Ministero né di quello della Marina che esistano convenzioni od intese speciali né con la Francia né con altre nazioni circa il preavviso di approdo di navi da guerra isolate nei porti commerciali esteri»,

il Ministro San Giuliano richiamava il generale consenso di tutti gli scrittori francesi di diritto internazionale marittimo per affermare che l'entrata nei porti francesi delle navi da guerra di nazioni amiche deve considerarsi libero

«salvo speciali disposizioni derivanti da convenzioni internazionali»²⁰.

Da quanto riassunto in precedenza emerge, quindi, che gli Stati costieri possono introdurre una serie di limiti o addirittura di divieti assoluti di accesso ai propri porti o a certuni di questi a tutte le navi militari straniere o solo a quelle battenti determinate bandiere²¹.

Limiti di tale natura potranno essere codificati in accordi internazionali (questo era lo strumento privilegiato nel passato) o in atti aventi natura interna (che dovranno, ovviamente, essere notificati a tutte le controparti interessate).

Tra gli accordi internazionali possono essere richiamati, a titolo meramente esemplificativo, il Trattato tra l'Italia e la Grecia di amicizia, commercio e di navigazione, firmato a San Remo il 5 novembre 1948²², il cui art. 25 dispone che

«Le navires de l'une des Hautes Parties contractantes, dans les ports de l'autre, seront traités, soit à l'entrée soit pendant leur séjour, soit à la sortie, sur le meme pied que les marines nationaux ou les navires de la nation la plus favorisée».

L'applicabilità della norma in questione anche alle navi da guerra potrebbe sembrare discutibile: in verità, attraverso un confronto con le norme rilevanti codificate in alcune convenzioni similari, pare possibile risolvere i dubbi che potrebbero essere sollevati in tal senso.

Altri Trattati di amicizia, commercio e navigazione, stipulati dall'Italia, infatti, prevedevano espressamente che le clausole pattizie non si applicavano alle navi da guerra²³ o prevedevano che solo determinate norme convenzionali si estendessero anche alle navi da guerra²⁴ oppure estendevano espressamente le previsioni pattizie alle sole navi mercantili²⁵.

Dalla formulazione della norma codificata nel Trattato tra l'Italia e la Grecia si può, pertanto, dedurre che essa estende la propria portata anche alle navi da guerra dei due paesi.

Non può essere richiamata, invece, la Convenzione di Ginevra del 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi che pur contie-

ne regole assai importanti sull'accesso ai porti, dato che il suo art. 13 dispone espressamente che le regole convenzionali non si applicano alle navi da guerra.

Dall'altro lato, sono numerose le regole interne codificate per disciplinare l'accesso ai porti nazionali delle navi da guerra battenti bandiera straniera. Queste regole riguardano, in linea generale, le seguenti tematiche: la definizione di nave da guerra, la determinazione dei luoghi cui possono accedere tali navi, la durata del soggiorno, il numero massimo di navi che possono soggiornare contemporaneamente nei porti nazionali, le regole d'ingresso nei porti, la disciplina degli aeromobili a bordo delle navi da guerra ²⁶.

Un tipico esempio di un insieme di regole nazionali che disciplinano i vari aspetti ricordati in precedenza è dato dal RD italiano del 24 agosto 1933 n. 2423.

In base a tale atto, dopo aver definito il campo di applicazione geografica del medesimo e dopo aver proceduto ad una definizione di nave da guerra ²⁷, si precisa, anzitutto, che

«Le navi da guerra estere sono sempre autorizzate in tempo di pace a visitare i porti nazionali» (art. 3).

Viene poi disciplinato il numero di navi da guerra di un medesimo Stato che possono soggiornare nei porti italiani, la durata massima della visita (otto giorni), l'obbligo di preavvisare per il tramite diplomatico la visita (con almeno sette giorni di anticipo), l'insieme delle attività che possono svolgere nel porto, le modalità di assegnazione del posto, ecc.

Tra le norme interne, meritano essere ricordati, per la loro oggettiva rilevanza in questa sede, una serie di Executive Orders emanati dalle autorità statunitensi nei primi decenni del Secolo XX ²⁸.

Dalla formulazione di questi atti si può arguire, chiaramente, la posizione statunitense sulla questione della disciplina dell'accesso ai porti da parte di navi da guerra straniere: esso è da considerarsi libero a meno che lo Stato costiero non abbia espressamente manifestato atteggiamento contrario. È proprio in questo senso che gli USA

hanno avuto occasione di negare a navi da guerra straniere il diritto di accesso a determinati porti statunitensi rientrando ciò nella loro facoltà. Nessuna critica è stata avanzata, da parte di altri Stati, contro queste decisioni del Governo di Washington.

In tempi ancora più recenti, gli USA hanno ribadito la propria posizione sul problema in esame: in una nota inviata all'Ambasciata d'Egitto a Washington il 12 settembre 1979 il Dipartimento di Stato precisava che

«In recognition of the sovereign nature of warships, the United States permits their entry into U.S. ports without special agreements or safety assessments»²⁹.

Da ultimo merita soffermare l'attenzione ancora su un aspetto che necessita un ulteriore chiarimento. Il fatto che un certo numero di Stati, in conformità con le regole di diritto internazionale, ritenga perfettamente libero l'accesso ai propri porti (o, ad alcuni di essi) delle navi da guerra straniere, non esclude che queste ultime debbano conformarsi alle pertinenti regole interne che disciplinano, appunto, l'ancoraggio in tempo di pace delle navi da guerra nei porti nazionali.

Da qui, pertanto, può conseguire l'obbligo per la nave militare di preavvisare il proprio arrivo con un certo anticipo³⁰ e nell'effettuare le manovre di avvicinamento al porto e il successivo attracco dovranno poi essere scrupolosamente osservate le disposizioni interne rilevanti.

La tesi secondo cui, a meno che non vi sia una chiara manifestazione di volontà di segno contrario da parte dello Stato costiero, le navi militari possono entrare nei porti stranieri sembra trovare conferma in tempi recenti, anche in un articolo della *Convenzione sulla responsabilità di operatori di navi a propulsione nucleare*, firmata a Bruxelles il 25 gennaio 1962. Secondo l'art. XVII di tale Convenzione, infatti

«Nothing in this Convention shall affect any right which a Contracting State may have under international law to deny access to its waters and harbours to nuclear ships licensed by another Contracting State even when it has formally complied with all the provisions of this Convention».

Questa disposizione è assai significativa specie in considerazione del fatto che, come è ben noto, la Convenzione di Bruxelles del 1962 disciplina le navi a propulsione nucleare siano esse mercantili o di guerra.

Le regole internazionali esaminate in precedenza sembrano consentire, quindi, da un lato alle navi militari la libertà di accesso ai porti stranieri e dall'altro lato, permettono agli Stati costieri di disciplinare l'approdo di queste navi da guerra e, ove ritenuto opportuno, anche di escludere *in toto* o in modo selettivo l'accesso ai propri porti a questa categoria di navi ³¹.

In verità non si può certo sottovalutare, ai fini di una precisa ricostruzione dell'esistenza e del contenuto della norma internazionale che qui rileva, che vi sono numerosi Autori che ritengono che non sia possibile presumere l'esistenza di un diritto delle navi da guerra di poter accedere a porti stranieri ³²; ne consegue che secondo tali Autori l'ingresso in un porto dovrà necessariamente essere preceduto dal consenso dello Stato costiero.

Anche se si tratta di un problema generale, merita infine ricordare che tanto gli studiosi ³³ quanto la prassi internazionale e la normativa interna dei singoli Stati fanno comunque sempre salvo il fatto che una nave militare in stato di necessità o in avaria possa entrare in un porto straniero senza osservare le modalità espressamente previste per il suo ingresso ³⁴.

È assai significativo, a testimonianza del pressoché unanime consenso che vige al riguardo, sia in dottrina che nella prassi internazionale, segnalare che addirittura in alcuni accordi sul commercio e la navigazione ³⁵ i quali espressamente escludono le navi da guerra dalle facilitazioni ivi codificate, prevedono, peraltro, che tale esclusione non valga

«qualora una nave di una delle Alti Parti Contraenti sia costretta dal maltempo o da altri casi di fortuna a rifugiarsi in porti, luoghi o acque qualsiasi dell'altra Alta Parte Contraente che non siano aperte al commercio ed alla navigazione esteri».

In questo caso, infatti, la nave in questione (sia essa mercantile o da guerra),

«riceverà un trattamento amichevole ed assistenza e le saranno fornite quelle riparazioni, come pure provviste e materiali per le riparazioni, che siano necessarie e disponibili ³⁶».

2. L'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale: a) la disciplina pattizia

Il mare territoriale è quella fascia di mare sottoposta alla sovranità degli Stati. L'acquisto della sovranità è automatico: la potestà di governo esercitata sulla costa implica la sovranità sul mare territoriale ³⁷.

I poteri che spettano allo Stato costiero nel mare territoriale sono, in linea di principio, identici a quelli esercitabili sul territorio.

Esistono due limiti alla potestà di governo dello Stato costiero. Il primo limite è costituito dal cosiddetto «diritto di passaggio inoffensivo» delle navi straniere.

L'altro limite riguarda la «giurisdizione penale sulle navi straniere», che lo Stato costiero sarebbe tenuto a non esercitare in ordine a fatti puramente interni alla nave straniera, cioè a fatti che non abbiano alcuna ripercussione sull'ambiente esterno ³⁸.

In questo paragrafo e nel successivo si prenderà in considerazione il primo dei due limiti che lo Stato costiero incontra nell'esercizio della sua potestà di governo sul mare territoriale.

In particolare si esaminerà la disciplina del passaggio inoffensivo delle navi da guerra, sia dal punto di vista del diritto internazionale pattizio che dal punto di vista del diritto internazionale generale consuetudinario.

La Convenzione di Ginevra sul Mare Territoriale e la Zona Contigua si occupa del diritto di passaggio inoffensivo nella Sezione terza, agli articoli 14 e seguenti.

L'articolo 14, dopo aver riconosciuto che

«...ships of all States, wheter coastal or not, shall enjoy the right of innocent passage through the territorial sea»,

fornisce la definizione di passaggio inoffensivo, ricavabile dalla lettura dei paragrafi 2 e 4 dello stesso articolo 14 ³⁹.

Dal paragrafo 2 dell'articolo 14 si evince che il passaggio compete alla nave che penetri nelle acque territoriali di uno Stato straniero soltanto al fine di attraversarlo, sia che successivamente entri nelle acque interne di quello stesso Stato (passaggio in entrata), sia che da quelle acque provenga e intenda raggiungere ulteriori destinazioni (passaggio in uscita), sia, infine, che si limiti a transitare parallelamente alla costa, senza ingresso nelle acque interne (passaggio laterale).

Anche la Convenzione di Montego Bay del 1982 riconosce esplicitamente il diritto di passaggio inoffensivo nei tre casi previsti dalla precedente Convenzione ⁴⁰.

Il diritto all'attraversamento del mare territoriale compete alla nave straniera al solo fine di transito; pertanto il passaggio deve innanzitutto essere rapido e continuo, ossia ininterrotto ⁴¹.

Il passaggio attraverso le acque territoriali straniere, inoltre, non deve recare pregiudizio allo Stato costiero. Il paragrafo 4 dell'articolo 14 della Convenzione di Ginevra qualifica gli interessi dalla cui lesione consegue la non innocenza del passaggio ⁴².

Ma il concetto di turbamento a «pace, buon ordine e sicurezza» ivi codificato presenta contorni indefiniti, e mal si presta a fungere quale criterio valido a definire l'offensività del passaggio.

Il problema dell'indeterminatezza dell'art. 14.4 della Convenzione di Ginevra è stato risolto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982. Con la predisposizione, al paragrafo 2 dell'art.19, di un elenco di attività che, qualora poste in essere dalla nave straniera, risultano lesive della pace, del buon ordine e della sicurezza dello Stato costiero, la Convenzione di Montego Bay del 1982 ha voluto attribuire maggior certezza al criterio stabilito dall'art.14.4 della Convenzione di Ginevra ⁴³.

Tali attività sono: a) minaccia o impiego della forza contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato costiero o in ogni altro modo contrario ai principi di diritto internazionale enunciati dalla Carta delle Nazioni Unite; b) esercitazioni o

manovre con armi di ogni tipo; c) raccolta di dati a detrimento della difesa o della sicurezza dello Stato costiero; d) propaganda diretta a nuocere alla difesa o alla sicurezza dello Stato costiero; e) lancio, atterraggio o imbarco di aeromobili; f) lancio, atterraggio o imbarco di ordigni militari; g) imbarco o sbarco di merci o persone in contravvenzione alle leggi e ai regolamenti doganali, fiscali, sanitari, o d'immigrazione dello Stato costiero; h) inquinamento volontario e grave, in violazione della Convenzione; i) pesca; j) ricerche o rilevamenti; k) disturbo al funzionamento di ogni sistema di comunicazione o di ogni altra apparecchiatura o installazione dello Stato costiero.

Si noti che tale elenco è meramente esemplificativo delle attività che, qualora poste in essere, rendono il passaggio pregiudizievole alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero.

Dopo aver focalizzato il contenuto del passaggio inoffensivo, è opportuno individuare se esso riguardi anche le navi da guerra o soltanto quelle commerciali.

La questione è stata dibattuta sin dall'inizio del secolo quando furono intrapresi i primi tentativi di codificazione delle regole riguardanti il regime del transito delle navi da guerra.

La Commissione preparatoria, designata dal Consiglio della Società delle Nazioni a prendere in considerazione una parte del diritto del mare e a redigere un progetto di Convenzione sulla materia, diffuse un questionario tra gli Stati partecipanti; tra le altre cose, si chiedeva loro di esprimere un parere in merito all'esistenza del diritto di passaggio inoffensivo a favore delle navi da guerra.

Si chiedeva, per la precisione, che gli Stati prendessero posizione sui seguenti punti:

POINT IX: «Right of passage: a) of merchant ships; b) of warships; c) of submarines» (...)

POINT X: «Regulation of the passage and the anchoring in the territorial waters of foreign warships» ⁴⁴.

Più di venti Stati risposero alle domande poste dalla Commissione preparatoria. Di questi, tredici sostenevano che le navi da guerra, al pari di quelle commerciali, godessero del diritto di passaggio inof-

fensivo nelle acque territoriali straniere (Australia, Canada, Danimarca, Estonia, Gran Bretagna, India, Italia, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Unione Sovietica, Sud Africa, Svezia); un secondo gruppo di paesi (Germania, Giappone, Francia, Finlandia, Olanda) riconosceva tale diritto, auspicando, d'altro lato, che fossero stabilite speciali regole per il transito delle navi da guerra. Altri, tacendo ogni commento riguardo al PUNTO IX, esigevano che il passaggio delle navi da guerra di Stati stranieri nel proprio mare territoriale fosse subordinato alla previa autorizzazione dello Stato costiero (Lituania, Bulgaria, Stati Uniti); infine Belgio e Romania richiedevano che lo Stato della nave da guerra notificasse allo Stato costiero l'intenzione di attraversare il mare territoriale ⁴⁵.

A causa della divergenza di opinioni registrate e della inevitabile impossibilità di pervenire ad un accordo sulla questione, il testo dell'articolo dedicato al passaggio delle navi da guerra (l'articolo 12 dell'annesso al Rapporto finale della Seconda Commissione) ⁴⁶, risultò volutamente ambiguo ed oscuro: «*As a general rule, a coastal State will not forbid the passage of foreign warships in its territorial sea and will not require a previous authorization or notification*» ⁴⁷.

Il corsivo è nostro e vuole richiamare l'attenzione sulla formulazione «*a contrario*» dell'articolo che, lungi dall'attribuire espressamente il diritto di passaggio inoffensivo alle navi da guerra straniere, attribuisce allo Stato costiero un dovere di tolleranza, valido solo come «*general rule*», lasciando libero lo Stato, in definitiva, di determinare i casi in cui la navigazione delle navi da guerra poteva essere impedita, nonché i casi in cui tale passaggio doveva essere subordinato a previa autorizzazione e notifica.

La divergenza di opinioni che portò all'oscura formulazione dell'art.12 adottato alla Conferenza dell'Aja si ripropose anche in seno alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

A causa della divisione venutasi a creare tra i delegati, nessun articolo specifico della Convenzione di Ginevra regola il passaggio delle navi da guerra nel mare territoriale di Stati stranieri, né, tantomeno, la Convenzione attribuisce un diritto soggettivo a favore di questa categoria di navi.

L'unica disposizione adottata sulle navi da guerra è l'art.23 (contenuto nella Sezione: «Rules applicable to all ships») il quale, senza peraltro entrare nel merito di un diritto soggettivo attribuito alle navi da guerra a transitare liberamente nel mare territoriale di uno Stato straniero, si limita a stabilire che:

«If any warship does not comply with the regulations of the coastal State concerning passage through the territorial sea and disregards any request for compliance which is made to it, the coastal State may require the warship to leave the territorial sea».

Un'ulteriore disposizione che può essere considerata rilevante anche se non dedicata «espressamente» alle navi da guerra è l'art. 14 par. 6 secondo cui

«Submarines are required to navigate on the surface and to show their flag».

Su questa disposizione normativa si tornerà in seguito, nel successivo par. 11 di questo Capitolo.

Molti dei paesi che in seno alla Conferenza di Ginevra si erano battuti per l'affermazione del diritto dello Stato costiero a pretendere la previa autorizzazione per il passaggio delle navi da guerra straniere nel proprio mare territoriale, apposero, al momento della firma o della ratifica, delle riserve alla Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua, mantenendo per sé il diritto di stabilire procedure per l'autorizzazione del transito delle navi da guerra straniere.

Regole speciali per la navigazione delle navi da guerra straniere nel mare territoriale nazionale furono adottate anche dagli Stati formati dal processo di decolonizzazione, che ha avuto il suo culmine proprio nel periodo successivo alla chiusura della Conferenza di Ginevra ⁴⁸.

Altri Stati ancora, infine, disciplinavano la materia con atti interni, inserendo il requisito della previa notifica per il passaggio ⁴⁹.

Solo gli Stati occidentali, attestati sul principio del diritto delle navi

da guerra a transitare liberamente attraverso il mare territoriale dello Stato costiero, non richiedevano alcuna formalità cui le navi da guerra dovevano sottoporsi prima di entrare nel loro mare territoriale.

Sulla questione del diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra, gli Stati partecipanti alla Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare si trovarono, ancora una volta, su posizioni profondamente discordanti.

Tra le «componenti» della Comunità internazionale, i Paesi in via di sviluppo si pronunciarono, fin dall'apertura dei negoziati, contro l'affermazione del diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra, sostenendo, per contro, che tale passaggio dovesse essere subordinato alla previa autorizzazione da parte dello Stato costiero.

Viceversa, gli Stati occidentali, coerentemente alla posizione tenuta in seno alla prima Conferenza delle Nazioni Unite, ribadirono strenuamente che il diritto di passaggio inoffensivo doveva essere esteso anche alle navi da guerra.

Infine, gli Stati socialisti, ridimensionando l'ostilità manifestata a Ginevra, cominciarono, sia pur tiepidamente, a considerare la categoria delle navi da guerra assimilabile – in questo contesto – alle navi commerciali.

Le disposizioni contenute nella Convenzione del 1982 dedicate alla navigazione delle navi da guerra non chiariscono, essendo frutto di compromessi insoddisfacenti per tutti, se le navi da guerra godano nel mare territoriale del diritto di passaggio inoffensivo o se, non essendo titolari di tale diritto soggettivo, esse debbano richiedere la previa autorizzazione allo Stato costiero o, per lo meno, notificargli in anticipo il passaggio.

L'indeterminatezza della questione ha portato molti Stati alla conclusione che la Convenzione lascia aperta la possibilità di regolamentare il passaggio delle navi da guerra.

Significativa, a questo proposito, la dichiarazione del rappresentante dell'Iran alla Sessione finale della Conferenza, secondo il quale la Convenzione

«recognizes, though implicitly, the right of coastal States to take measures to safeguard their security interests, including the adoption of laws and

regulations regarding, *inter alia*, the requirement of prior authorization for warships willing to exercise the right of innocent passage through the territorial sea» 50.

Dello stesso avviso il delegato di Malta secondo il quale la Convenzione

«...recognizes the right of coastal States to adopt measures to safeguard their security, including the requirement of prior authorization or notice for the innocent passage of warships through territorial waters» 51.

Sulla base di queste considerazioni numerosi Stati hanno provveduto ad emanare Leggi e Regolamenti interni tendenti a recepire la loro posizione in merito al diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra.

Secondo fonti ufficiali inglesi (Hydrographic Division of the Navy) 52, i seguenti Stati hanno provveduto a regolamentare tale passaggio nel proprio mare territoriale: Albania, Algeria, Bangladesh, Birmania, Brasile, Bulgaria, Cina, Grenada, Iran, Maldive, Malta, Pakistan, Repubblica Araba Democratica, Repubblica democratica dello Yemen, Repubblica Democratica Tedesca, Repubblica Dominicana, Romania, Somalia, Sri Lanka e Sudan. Tutti questi Paesi hanno emanato regolamenti e leggi che subordinano il passaggio delle navi da guerra nel proprio mare territoriale alla previa autorizzazione. Le navi da guerra, pertanto, possono transitare nel mare territoriale di questi Stati solo se hanno precedentemente ottenuto il loro consenso.

Corea del Sud, Danimarca, Egitto, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Mauritius, Seychelles, Svezia, Jugoslavia, hanno adottato provvedimenti interni che stabiliscono il requisito della notifica: le navi da guerra straniere possono passare nel mare territoriale di questi Stati dopo aver previamente notificato allo Stato costiero tale loro intenzione.

Oman, Capo Verde, Finlandia, Unione Sovietica, hanno adottato Regolamenti interni alquanto ambigui: non indicano le formalità cui le navi da guerra straniere devono sottoporsi per passare nel proprio mare territoriale ma regolano comunque restrittivamente tale passaggio.

In conclusione si deve quindi risolvere il quesito iniziale relativo all'esistenza nel diritto internazionale pattizio di una norma che conferisca nel mare territoriale dello Stato costiero il diritto di passaggio inoffensivo anche alle navi da guerra.

L'assenza, nelle Convenzioni di Ginevra e di Montego Bay, di disposizioni specifiche sul diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra, ha dato origine a disquisizioni sulla possibilità di ricavare tale diritto dai testi delle Convenzioni stesse.

Le diverse posizioni possono essere così schematizzate:

A) secondo alcuni (Fitzmaurice, Sorenson, Pharand) ⁵³, le Convenzioni riconoscono il diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra. Questa conclusione sarebbe basata su un'interpretazione sistematica dei testi convenzionali.

B) Secondo altri ⁵⁴, non è possibile, in mancanza di un'esplicita previsione delle due Convenzioni, assimilare le navi da guerra alle navi commerciali e sottoporre dunque le prime al regime generale del diritto di passaggio inoffensivo regolato dalle stesse Convenzioni.

C) Una terza teoria, infine, sostiene che la questione del diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra non è regolata in alcun modo dalle Convenzioni del 1958 e del 1982 e che, conseguentemente, occorre ricostruire il diritto consuetudinario in materia per attribuire, o negare, il diritto delle navi da guerra di attraversare il mare territoriale di uno Stato straniero ⁵⁵.

3. (Segue): b) il diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra nel diritto internazionale consuetudinario.

Il diritto pattizio vigente non attribuendo, né negando, alle navi da guerra il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale ha lasciato una lacuna nella regolamentazione di questa materia.

Dobbiamo dunque chiederci se si sia formata in materia una specifica norma di diritto internazionale consuetudinario.

A tale fine è necessario esaminare la prassi degli Stati successiva

all'entrata in vigore della Convenzione di Ginevra del 1958. Un'approfondita indagine in tal senso sembra condurre ad una risposta affermativa al quesito posto. Particolarmente significativi per le parti in causa (esse, infatti, avevano sostenuto tesi opposte sul punto che qui rileva) sono i precedenti tra URSS ed USA.

Nel marzo del 1986, due navi statunitensi penetrarono nelle acque territoriali sovietiche, a sei miglia dalla costa della penisola di Crimea ⁵⁶.

Il Ministero della Difesa statunitense dichiarò che il passaggio delle navi era un semplice «exercise of the right of innocent passage» ⁵⁷; ma il Ministero degli Affari Esteri sovietico denunciò l'azione come provocatorio tentativo di spionaggio, sottolineando che: «telles violations peuvent avoir des consequences serieuses dont les Etats-Unis porteront l'entière responsabilité» ⁵⁸.

Due anni più tardi navi americane penetrarono nella stessa zona con il medesimo scopo ⁵⁹.

Questa volta l'incidente ebbe risvolti più gravi, poiché due navi sovietiche, mandate sul posto per prevenire violazioni illegittime delle acque territoriali dell'URSS, urtarono le avversarie; fatto che provocò non poco imbarazzo in entrambe le parti ⁶⁰.

A differenza di quanto accadde nell'86, in questa occasione l'Unione Sovietica fornì una più precisa argomentazione giuridica per dimostrare l'illiceità della presenza statunitense nelle proprie acque territoriali.

La tesi sovietica si basava sull'articolo 12 delle *Rules for navigation and soujourn of foreign warships in the territorial waters of the USSR and the internal waters and ports of the USSR* ⁶¹.

Non avendo rispettato i «corridoi» per la navigazione internazionale stabiliti dalla normativa interna sovietica, la presenza delle navi da guerra in questione era da considerarsi assolutamente illecita ⁶².

L'incidente venne definitivamente chiuso nel settembre 1989. Infatti, il 23 settembre di quell'anno, gli Stati Uniti, rappresentati dal Segretario di Stato Baker, e l'Unione Sovietica, nella persona del Ministro degli Esteri Schevardnadze, firmarono una dichiarazione congiunta («Joint Statement»), intitolata «*Uniform Interpretation of*

the Rules of International Law Governing Innocent Passage 63. In questa dichiarazione le due parti affermano, *inter alia*, che le norme della Convenzione del 1982 che si riferiscono al diritto di passaggio inoffensivo si applicano a tutti i tipi di navi, e quindi anche alle navi da guerra, per le quali, al pari delle altre, non è richiesta notificazione allo Stato costiero, né autorizzazione preventiva da parte di questo 64.

La Dichiarazione congiunta, inoltre, stabilisce che lo Stato costiero può regolamentare il diritto di passaggio delle navi straniere (ad esempio, tracciando linee di demarcazione del traffico e corridoi di navigazione), ma ribadisce che, ove tali forme di regolamentazione non siano previste, tutte le navi straniere devono godere del diritto di passaggio inoffensivo 65.

Considerata l'assenza di controversie nel periodo successivo alla Convenzione di Ginevra aventi ad oggetto il semplice transito non autorizzato e l'epilogo della controversia tra Stati Uniti e Unione Sovietica sul transito non autorizzato delle due navi da guerra americane, pare possibile affermare che vi sia una precisa tendenza nella Comunità internazionale di attribuire nel mare territoriale dello Stato costiero un diritto di passaggio inoffensivo alle navi da guerra straniere. Per il momento, invero, si tratta soltanto di una mera tendenza, anche se largamente prevalente: peraltro, a causa dell'atteggiamento contrario di un numero non irrilevante di Stati, specie del terzo mondo, non pare ancora possibile affermare che si sia definitivamente formata in proposito una norma consuetudinaria.

A questo punto, accertato quanto sopra, non resta che esaminare quello che dispone, in proposito, la normativa interna italiana.

La questione deve essere esaminata sotto un duplice punto di vista: anzitutto si dovrà esaminare se vi siano regole particolari disciplinanti la navigazione nel mare territoriale italiano di navi da guerra straniere. In secondo luogo, poi, si dovrà accertare quali siano le regole che disciplinano la navigazione delle navi da guerra battenti bandiera italiana in navigazione nel mare territoriale di uno Stato straniero.

Sotto il primo profilo, si deve precisare che non vi sono norme

specifiche dedicate al regime di navigazione delle navi da guerra straniere nel nostro mare territoriale: il RD 24 agosto 1933, n. 2423, già ricordato, disciplina, infatti, esclusivamente l'*ancoraggio* di navi da guerra estere nei porti e nel mare territoriale italiano. Nel silenzio della disciplina normativa interna, tenuta in adeguata considerazione la posizione italiana sul punto in seno alle varie conferenze internazionali di codificazione del diritto del mare e considerata la prassi ormai ultradecennale vigente in proposito, si può certo affermare che nel mare territoriale italiano è consentito alle navi da guerra straniere l'esercizio il diritto di passaggio inoffensivo. Decisiva sembra, al riguardo, anche la constatazione che le disposizioni normative interne che disciplinano il traffico marittimo in alcune zone particolarmente delicate e che prevedono limitazioni al diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale, si applicano solo ed esclusivamente alle navi mercantili. Al riguardo si può citare, a titolo esemplificativo, il R.D. 16 settembre 1939 n. 1490, *Disciplina del traffico marittimo nelle acque di Pantelleria*⁶⁶, che limita in maniera rilevante il diritto di transito nelle acque territoriali di Pantelleria per tutte le navi mercantili nazionali ed estere, ma non restringe in alcun modo la circolazione delle navi da guerra. Queste ultime non sono neppure menzionate nel provvedimento normativo.

Per ciò che riguarda, invece, il secondo profilo, si deve segnalare l'esistenza di precise disposizioni regolamentari. Più precisamente rileva in questa sede quanto dispone l'art. 40, parr. 2 e 3 del Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare, secondo cui il Comandante di una nave da guerra italiana

«2. Non permette che in acque di Potenza straniera, i suoi dipendenti, senza l'autorizzazione di questa, compiano rilievi idrografici, esercitazioni di sbarco, di tiro, di lancio di siluri o di posa di mine o che gli aeromobili imbarcati si levino in volo. I sommergibili debbono navigare in emersione.

3. Non esercita nelle acque territoriali straniere azione alcuna verso navi di altra Nazione».

L'esame del contenuto di tale disposizione permette di evidenziare tutta l'importanza da attribuirsi alla ricostruzione del contenuto della norma consuetudinaria che, alla luce dell'art. 10 della Costitu-

zione italiana, entra immediatamente ed automaticamente a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale.

In verità, tra norma di diritto internazionale generale e norma codificata nel Regolamento, vi sono differenze sensibili che devono essere tenute adeguatamente in considerazione al fine di evitare la commissione di illeciti internazionali che potrebbero coinvolgere la responsabilità dello Stato italiano.

Sarà sufficiente, in proposito, considerare due elementi: *in primo luogo*, l'elencazione, codificata all'art. 40 par. 2, delle attività che la nave da guerra italiana non può commettere in mare territoriale straniero è largamente incompleta se confrontata con quanto prevede la corrispondente norma di diritto internazionale generale.

Dall'altro lato, poi, l'affermazione codificata nel par. 3 dello stesso articolo è per lo meno suscettibile di ingenerare gravi dubbi interpretativi: in verità, il divieto per le navi da guerra italiane di compiere azioni di qualsiasi natura nei confronti di navi che si trovino nel mare territoriale straniero vale nei confronti di tutte le navi e non solo nei confronti di quelle battenti straniera. Ad esempio, ove una nave commerciale battente bandiera italiana ponga in essere attività illecite nel mare territoriale straniero, una nave da guerra italiana non potrà, a meno che non ne sia stata espressamente richiesta dallo Stato costiero, intervenire in alcun modo per porre fine all'illecito, almeno finché dura la permanenza della nave nelle acque territoriali dello Stato costiero.

Tutto ciò induce a riflettere sull'opportunità di una rielaborazione del testo del *Regolamento* italiano *per il servizio a bordo delle navi della marina militare*.

4. La navigazione nelle acque arcipelagiche

Con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, la Convenzione di Montego Bay del 1982, è stato codificato l'istituto delle acque arcipelagiche.

La negoziazione relativa a questo specifico problema è stata alquanto difficoltosa a causa dei molteplici interessi contrapposti che era necessario tenere in adeguata considerazione.

Da un lato, infatti, alcuni Stati arcipelago avanzavano, invero ormai da diversi decenni, specifiche pretese al fine di giungere all'elaborazione di regole *ad hoc* per determinare la linea di base del mare territoriale in presenza, appunto, di arcipelaghi.

Dall'altro lato, invece, le tradizionali potenze marittime erano assai titubanti ad elaborare simili regole desiderando evitare qualsiasi ulteriore restrizione alla libertà di navigazione internazionale ⁶⁷.

I frutti della negoziazione e dei vari compromessi raggiunti sono stati condensati negli articoli da 46 a 54 della Convenzione delle NU sul diritto del mare del 1982.

A prescindere dalla definizione di Stato arcipelago e delle regole relative alla determinazione della linea di base arcipelagiche, ciò che interessa in questa sede è di esaminare se ed in quale modo questo nuovo istituto incida sulla disciplina della navigazione delle navi da guerra.

Per individuare il regime di navigazione di queste navi bisogna partire da quanto dispone l'art. 49 della Convenzione del 1982: secondo tale norma

«The sovereignty of an archipelagic State extends to the waters enclosed by the archipelagic baselines..., described as archipelagic waters, regardless of their depth or distance from the coast».

Dunque, nelle acque arcipelagiche, e cioè su quelle acque che si trovano all'interno delle linee di base arcipelagiche, si estende la piena sovranità dello Stato costiero.

Questa prima affermazione incontra, peraltro, alcuni limiti codificati nei successivi articoli 52 e 53.

Prima di esaminare questi ultimi, pare però opportuno ricordare che lo Stato interessato può tracciare, all'interno delle proprie acque arcipelagiche, delle «closing lines» conformemente a quanto prevede la Convenzione del 1982 ⁶⁸ per delimitare le acque interne in presenza di fiumi, di baie e di porti.

All'interno di queste linee, il regime applicabile sarà quello generale delle acque interne ⁶⁹.

Nelle acque arcipelagiche, invece, sulla base dell'art. 52 vige, per

tutte le navi, il diritto di passaggio inoffensivo che dovrà essere esercitato conformemente alle pertinenti disposizioni codificate nella Parte II Sezione 3 della Convenzione del 1982.

Secondo il par.2 dell'art. 52, poi

«The archipelagic State may, without discrimination in form or in fact among foreign ships, suspend temporarily in specified areas of its archipelagic water the innocent passage of foreign ships if such a suspension is essential for the protection of its security. Such suspension shall take effect only after having been duly published».

In altri termini, facendo salvo quanto prevede l'art. 53, nelle acque arcipelagiche vige lo stesso regime di navigazione esistente nel mare territoriale, per cui è ad esso che si fa rinvio in questa sede.

L'unica differenza che deve essere segnalata è che mentre nel mare territoriale il passaggio inoffensivo può essere sospeso, sia pure entro limiti predeterminati, se lo Stato costiero reputi che

«such suspension is essential for the protection of its security, *including weapons exercises*»⁷⁰,

nelle acque arcipelagiche la sospensione del diritto di passaggio inoffensivo non potrà mai essere decisa al solo fine di consentire esercitazioni militari implicanti l'uso di armi. Ciò si può dedurre, in termini che appaiono sufficientemente chiari, dal fatto che l'espressione «*including weapons exercises*» non sia stata ripresa nell'art. 52 ricordato in precedenza.

Per individuare complessivamente il regime di navigazione delle navi da guerra nelle acque arcipelagiche, si deve segnalare ancora che oltre al diritto di passaggio inoffensivo è previsto che in determinate aree delle acque arcipelagiche

«all ships and aircraft enjoy the right of archipelagic sea lanes passage in such sea lanes and air routes».

Questo diritto di passaggio arcipelagico costituisce, indubbiamente, una novità di rilievo introdotta dalla III UNCLOS.

Come è noto, esso consiste nell'esercizio

«in accordance with this Convention of the rights of navigation and over-flight in the normal mode solely for the purpose of continuous, expeditious and unobstructed transit between one part of the high seas or an exclusive zone and another part of the high seas or an exclusive economic zone».

La Convenzione, poi, contiene una serie di regole alquanto specifiche che disciplinano i vari aspetti collegati con la designazione di queste «sea lanes» da parte dello Stato arcipelago. Viene altresì precisato che

«If an archipelagic State does not designate sea lanes or air routes, the rights of archipelagic sea lanes passage may be exercised through the routes normally used for international navigation»⁷¹.

Da quanto sommariamente esposto emerge, sostanzialmente, che in queste rotte arcipelagiche si applica il medesimo regime di navigazione in vigore negli stretti internazionali. Passaggio arcipelagico e passaggio in transito non impedito negli stretti, quindi, sono sostanzialmente corrispondenti⁷².

Alla luce di quanto sopra e ponendo nella dovuta considerazione il regime di navigazione delle navi da guerra nelle acque arcipelagiche alla luce della Convenzione delle NU sul diritto del mare del 1982 si può affermare quanto segue.

a) Ad eccezione delle acque interne, delimitate espressamente dallo Stato costiero ex art. 50, le navi da guerra godono, nelle acque arcipelagiche, che -lo ripetiamo- sono quelle che si trovano all'interno della linee di base delle acque arcipelagiche, il diritto di passaggio inoffensivo (nella misura in cui, come si è avuto occasione di sottolineare nel precedente par. 3, questo sia ormai da riconoscersi, in via consuetudinaria, anche alle navi da guerra).

b) In certe aree delle acque arcipelagiche, cioè in quelle aree caratterizzate tradizionalmente dalla presenza di rotte internazionali, sussiste, invece, per tutte le navi, (incluse, quindi, anche quelle da

guerra) il diritto di passaggio arcipelagico. Quest'ultimo, del tutto assimilabile al diritto di passaggio in transito, differisce dal passaggio inoffensivo in quanto prevede il diritto di sorvolo e consente ai sottomarini di navigare in immersione ⁷³.

Nell'esercitare questo diritto, peraltro, le navi da guerra sono tenute ad osservare una serie di regole di natura internazionale ed interna codificate negli articoli 53, 39, 40 e 42. Tra queste regole merita essere segnalata anche quella che prevede che nell'esercitare il diritto di passaggio arcipelagico le navi non devono discostarsi più di 25 miglia marine dall'una o dall'altra parte dell'asse della rotta indicata. L'ampiezza di queste aree navigabili è dovuta proprio all'esigenza di assicurare alle navi da guerra che procedono in formazione di avere lo spazio sufficiente per navigare in modo tale da assicurare la propria sicurezza e da non costituire un bersaglio facile da colpire ⁷⁴.

c) Per rendere effettivo questo diritto di passaggio arcipelagico è previsto, come era d'altronde del tutto ovvio, che esso si estende anche a quella parte delle rotte internazionali che vengono a trovarsi nel mare territoriale dello Stato arcipelagico ⁷⁵.

d) Da ultimo resta da osservare che, come si può ricavare in termini precisi dalle regole convenzionali, durante il passaggio arcipelagico è fatto espresso divieto alle navi da guerra non solo di porre in essere

«any threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or political independence of States ... or in any manner in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations»

ma anche di svolgere

«any activities other than those incident to their normal modes for continuous and expeditious transit unless rendered necessary by force majeure or by distress» ⁷⁶.

Ne consegue che esercitazioni militari svolte durante il passaggio arcipelagico sono da considerarsi vietate ⁷⁷.

Dopo aver cercato di ricostruire il regime di navigazione delle navi da guerra nelle acque arcipelagiche alla luce delle rilevanti disposizioni normative codificate nella Convenzione delle NU sul diritto del mare, si deve ultimare l'analisi relativa alla questione della natura consuetudinaria o meno di tali norme.

La risposta al quesito da noi posto non appare né facile né controversa.

Prima di entrare più in dettaglio merita, peraltro, sottolineare un aspetto che assume un rilievo non indifferente: pare del tutto pacifico che, in ogni caso, l'evoluzione dell'istituto delle acque arcipelagiche (e degli aspetti connessi con la loro estensione, la determinazione delle loro linee di base, ecc.) è strettamente legata a quella del passaggio arcipelagico: questa constatazione esplica, indubbiamente, una serie di conseguenze al momento in cui si voglia individuare il contenuto di un'eventuale norma consuetudinaria.

In dottrina, anche tra gli studiosi più autorevoli, vi sono posizioni assai divergenti pur sembrando possibile affermare che, soprattutto tra gli Autori che si sono occupati più di recente dell'intera problematica, prevalga la tesi che riconosce la natura ormai consuetudinaria dell'istituto in esame ⁷⁸.

A noi pare che da un attento esame della prassi degli Stati, si possa concludere affermando che si sta lentamente consolidando una norma consuetudinaria che da un lato riconosce la possibilità di determinare le linee di base arcipelagiche e, dall'altro, introduce un particolare regime di navigazione nelle medesime acque.

5. La navigazione negli stretti internazionali: a) premessa

A partire dalla fine del secolo scorso, il regime della navigazione nelle acque di uno stretto – inteso quale stretto braccio di mare, che si estende interamente all'interno del mare territoriale degli Stati limitrofi, utilizzato per la navigazione internazionale – è venuto acquisendo caratteri di autonomia rispetto a quello stabilito per le semplici acque territoriali. Siffatti caratteri emergono già dai lavori di

codificazione intrapresi dall'*Institut de Droit International* nel 1894. In tale quadro fu affrontato il problema del regime degli stretti di ampiezza inferiore al doppio del mare territoriale. Pur risultando le acque di tali stretti comprese nel mare territoriale dello Stato o degli Stati rivieraschi, si affermò l'esigenza di assicurare il libero transito negli stessi, e dunque di escludere un potere di interruzione della navigazione da parte dello Stato costiero. Di conseguenza, fu elaborato il principio per cui «les détroits qui servent de passage d'une mer a une autre mer libre ne peuvent jamais être fermés»⁷⁹.

Questo principio ha ricevuto definitiva consacrazione nella sentenza pronunciata nel 1949 dalla Corte internazionale di giustizia nel caso dello Stretto di Corfù. Accedendo sul punto alle tesi della Gran Bretagna, la Corte ha infatti affermato in modo inequivoco che:

«it is...generally recognized and in accordance with international custom that States in time of peace have a right to send their warships through straits used for international navigation between two parts of the high seas without the previous authorization of the coastal State, provided that the passage is innocent. Unless otherwise prescribed in an international convention, there is no right for a coastal State to prohibit such passage through straits in time of peace».

La tesi enunciata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 1949 ha sostanzialmente ispirato la codificazione del regime degli stretti internazionali da parte della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua. La Convenzione del 1958, in verità, dedica agli stretti una sola previsione, l'art. 16 par. 4, il quale così recita:

«There shall be no suspension of the innocent passage of foreign ships through straits which are used for international navigation between one part of the high seas and another part of the high seas or the territorial sea of a foreign State».

La disposizione codifica un'eccezione alla norma contenuta nel paragrafo 3 dell'art. 16, che autorizza, come si è visto, lo Stato costiero a sospendere temporaneamente il passaggio delle navi straniere

in zone determinate del proprio mare territoriale, quando ciò sia essenziale per la protezione della sua sicurezza.

In altri termini, l'autonomia del regime degli stretti internazionali, rispetto a quello delle semplici acque territoriali, si apprezza, ai sensi della Convenzione di Ginevra, sotto il seguente profilo: mentre nelle acque territoriali il diritto di passaggio inoffensivo è suscettibile di sospensione, sia pure temporanea e limitata da precise condizioni, il diritto di passaggio inoffensivo negli stretti non può venire sospeso in nessuna circostanza.

La Convenzione di Ginevra non delinea invece alcuna differenziazione quanto al contenuto del diritto di passaggio nelle semplici acque territoriali e attraverso gli stretti. In entrambe le situazioni, è consentito il passaggio purché lo stesso possa qualificarsi come «inoffensivo», in base ai criteri di cui all'art. 14 par. 4 della Convenzione sul mare territoriale. Sul punto, del resto, la Convenzione di Ginevra non ha fatto che riprendere una qualificazione già operata nella sentenza della Corte internazionale di giustizia sullo Stretto di Corfù.

Il regime della navigazione negli stretti internazionali ha subito una profonda revisione con la terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Il motivo è facilmente intuibile: l'estensione a 12 miglia dell'ampiezza massima delle acque territoriali ha assoggettato alla sovranità degli Stati costieri un elevato numero di stretti, precedentemente sottoposti al regime di libertà dell'alto mare, fra i quali alcuni di primario interesse strategico per la mobilità delle flotte militari e per la stessa navigazione commerciale ⁸⁰.

Limitandoci a sottolineare gli aspetti rilevanti sotto il profilo militare, l'estensione a tali stretti delle regole sul passaggio inoffensivo si sarebbe rivelata inaccettabile per le potenze navali soprattutto sotto due profili. In primo luogo, l'obbligo per i sottomarini di navigare in emersione avrebbe reso identificabili con facilità tali mezzi navali, pregiudicando fortemente la loro importanza sotto il profilo strategico (si pensi, in particolare, ai sottomarini dotati di ordigni nucleari). Ma soprattutto la negazione del diritto di sorvolo, conseguente all'applicazione del diritto di passaggio inoffensivo, avrebbe com-

portato conseguenze aberranti. Basti pensare al caso dello Stretto di Gibilterra, che costituisce l'unica via di accesso al Mediterraneo.

L'insieme di tali circostanze ha determinato, nonostante l'opposizione di alcuni Stati costieri ⁸¹, l'adozione di un sistema completamente innovativo, rispetto alla Convenzione del 1958, fondato sulla distinzione fra due regimi, applicabili a distinte categorie di stretti.

6. (Segue): b) la navigazione negli stretti sottoposti al regime del passaggio in transito

Gli stretti più importanti vengono assoggettati dalla Convenzione di Montego Bay ad un nuovo regime, c.d. di *passaggio in transito*. Questo si applica, in particolare, agli stretti utilizzati per la navigazione internazionale che mettano in collegamento due zone di alto mare, due zone economiche esclusive oppure una zona economica esclusiva ed una porzione di alto mare ⁸². Il «passaggio in transito» viene definito dalla Convenzione del 1982 come

«the exercise in accordance with this part of the freedom of navigation and overflight solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait» ⁸³.

Da tale definizione si evince una prima importante differenza del regime di passaggio in transito rispetto a quello di passaggio inoffensivo: il primo include il diritto di sorvolo dello stretto. Occorre sottolineare altresì che il paragrafo 1 della disposizione precisa che «*all ships and aircraft*» godono del diritto di passaggio in transito: dunque anche le navi (ed aeromobili) da guerra, indipendente dalla bandiera, dal sistema di propulsione, dal tipo di armamento etc.

Una seconda importante differenziazione deriva dalla inapplicabilità al passaggio in transito dei criteri in base ai quali si valuta la innocenza del passaggio. Ciò vale a limitare la possibilità di abusi da parte dello Stato costiero quanto alla qualificazione del passaggio.

Ovviamente, anche al passaggio in transito sono connaturate delle limitazioni. Alcune di esse rilevano in modo particolare con riferimento alle navi da guerra.

In primo luogo, l'art. 39 par. 1 dispone alla lett. a) che navi ed aeromobili devono, nell'esercizio del diritto di passaggio in transito, attraversare lo stretto senza ritardo. Si tratta in pratica di una conferma di quanto risulta già dalla definizione di passaggio in transito come «continuous and expeditious transit of the strait». Così, la nave da guerra in attraversamento dello stretto deve mantenere una sufficiente velocità, compatibile con le condizioni di sicurezza. Non è consentita la fermata né tanto meno l'ancoraggio, a meno di situazioni di forza maggiore o di estremo pericolo (eccezionale maltempo, avaria etc.).

In secondo luogo, le navi (e gli aeromobili) in passaggio nello stretto devono astenersi da ogni minaccia od uso della forza contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato rivierasco dello stretto o in ogni altro modo incompatibile con i principi di diritto internazionale incorporati nella Carta delle Nazioni Unite. È questa una disposizione del tutto analoga a quella posta dall'art. 19 par. 2 in relazione alle acque territoriali, per la quale valgono in generale considerazioni analoghe a quelle fatte in precedenza. Ovviamente, poiché il regime della navigazione negli stretti è diverso da quello del passaggio inoffensivo, la concreta applicazione della disposizione a situazioni pratiche può dar luogo a risultati dissimili.

Fondamentale, quanto alla specificazione del contenuto del diritto di passaggio in transito, è la previsione codificata nella lett. c dell'art 39 par. 1, ai sensi della quale le navi (e gli aeromobili) in transito devono astenersi da

«any activities other than those incident to their normal modes of continuous and expeditious transit»⁸⁴.

In altri termini, le navi in transito devono astenersi da ogni attività che non sia *incidentale al transito continuo e rapido nello stretto*, e ciò alla luce del normale modo di operazione della nave. Da tale previsione derivano importanti limitazioni quanto al diritto di passaggio in transito rispetto, in particolare, alla libertà di navigazione esistente in alto mare: ad esempio, le navi da guerra non potranno

svolgere, all'interno dello stretto, manovre militari o esercitazioni con armi, o attività di *intelligence* (per lo meno quelle che si concretizzano in atti di spionaggio) ⁸⁵.

Se l'esclusione delle attività non aventi diretto rapporto con il transito nello stretto risulta sufficientemente chiara, problematico è invece stabilire l'esatta portata della affermazione per la quale il transito deve avvenire secondo il *modo normale di operazione* della nave.

Nell'interpretazione della norma, non si può non tener conto della circostanza che, da un lato, gli stretti cui si applica il regime di passaggio in transito costituiscono punti necessari di attraversamento; e che dall'altro, risulta difficile immaginare che, specie in situazioni di tensione internazionale, una flotta navale possa procedere all'attraversamento dello stretto senza l'adozione di adeguate misure di sicurezza ⁸⁶.

La previsione per la quale i mezzi navali possono transitare nello stretto secondo il loro modo normale di operazione viene interpretata generalmente nel senso che i sottomarini possano navigare in immersione, in quanto quest'ultimo è il loro modo normale di operazione ⁸⁷. Tale conclusione è senz'altro avvalorata, sul piano dell'interpretazione sistematica, dal fatto che la sezione relativa al passaggio in transito non contiene una norma analoga a quella posta dall'art. 20, la quale, in relazione al regime di passaggio inoffensivo, richiede, come si vedrà, che nel mare territoriale i sottomarini e le altre navi sommergibili navighino in emersione e mostrino la bandiera ⁸⁸.

Si è, poi, giustamente sottolineato da più parti come la Convenzione nel definire il contenuto del passaggio in transito parli di libertà di navigazione («freedom of navigation»), termine utilizzato anche in relazione all'alto mare e che include senz'altro, a meno di esplicita limitazione, il diritto di navigare in immersione ⁸⁹.

Infine, per quanto concerne ancora le modalità di esercizio del diritto di passaggio in transito, si ricorderà che ai sensi dell'art. 39 par. 2 della Convenzione le navi che esercitino tale diritto sono tenute ad osservare le norme e pratiche internazionali generalmente accettate in materia di sicurezza della navigazione e di prevenzione, riduzione e

lotta all'inquinamento. Ovviamente, nel caso della nave da guerra occorre vedere quali fra tali norme siano destinate ad essere applicate a tali mezzi navali. Così mentre il Regolamento per la prevenzione degli abbordaggi in mare risulta applicabile a «tutte le navi», diverso è, ad esempio, il caso della Convenzione del 1974 sulla sicurezza della vita umana in mare (SOLAS) o della Convenzione del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento da navi (MARPOL).

Sulle navi in transito nello stretto, incluse quelle da guerra, grava altresì l'obbligo di osservare le leggi ed i regolamenti emanati dallo Stato costiero nelle materie indicate dall'art. 42 della Convenzione del 1982 (sicurezza della navigazione, inquinamento, pesca, prevenzione delle contravvenzioni in materia fiscale, doganale, sanitaria e immigrazione).

Al riguardo, si impone una considerazione quanto al contenuto della competenza regolamentare dello Stato costiero. Con riferimento alle navi in regime di passaggio in transito essa è assai più limitata, *ratione materiae*, rispetto a quella esistente per le navi in passaggio inoffensivo nel mare territoriale ⁹⁰. Inoltre, per quanto concerne le materie della sicurezza della navigazione e della prevenzione dell'inquinamento lo Stato costiero non può agire in via unilaterale, ma deve limitarsi a dare effetto alle regole internazionali generalmente applicate.

Come si è detto, il regime del passaggio in transito, delineato dalla Convenzione del 1982 con riferimento agli stretti internazionali che mettano in collegamento due zone di alto mare (o l'alto mare ed una zona economica esclusiva), costituisce una innovazione rispetto alla Convenzione di Ginevra e, più in generale, al diritto preesistente.

Atteso che la Convenzione del 1982 non è in vigore, è dunque necessario domandarsi se il regime del passaggio in transito costituisca già oggi *lex lata* in materia di navigazione negli stretti, vale a dire se lo stesso abbia conseguito valore consuetudinario.

Il problema della corrispondenza delle norme della Convenzione del 1982 con il diritto consuetudinario è, in linea generale, di difficile soluzione ⁹¹.

In proposito, è comunque comune la constatazione per la quale

l'esame della prassi evidenzia la sussistenza di importanti elementi nel senso di una affermazione consuetudinaria del regime del passaggio in transito.

Secondo vari autori, peraltro, alla definitiva cristallizzazione di siffatto regime sul piano del diritto consuetudinario osterebbe la permanente opposizione manifestata da un consistente gruppo di Stati rivieraschi di stretti internazionali. Senza dubbio essa assume un rilievo particolare, anche alla luce delle affermazioni operate dalla Corte Internazionale di Giustizia sull'importanza che, ai fini della formazione di una consuetudine internazionale, riveste la pratica degli Stati maggiormente interessati, fra i quali rientrano certamente i paesi costieri dei più importanti stretti.

A questo proposito, occorre peraltro tener conto dei risultati di una recente ricerca di Treves, la quale evidenzierebbe l'attenuazione della posizione di vari Stati costieri, compresi alcuni fra i maggiori oppositori del regime del passaggio in transito, in seno alla terza Conferenza sul diritto del mare ⁹². Elementi in tal senso possono ricavarsi in particolare dalla prassi di Stati quali l'Indonesia, la Malesia e, forse, di Spagna e Marocco. Più difficile è trarre indicazioni certe, che vadano al di là di mere congetture, per quanto riguarda altri Stati (Oman, Yemen del Sud e Yemen del Nord), mentre in un caso la persistente opposizione al regime del passaggio in transito risulta anche dalla prassi più recente (Iran).

Certamente, qualora la prassi successiva confermasse gli elementi indicati da Treves, l'affermazione sul piano del diritto consuetudinario di un regime corrispondente a quello del passaggio in transito risulterebbe incontrovertibile. Nel frattempo, è forse preferibile parlare di una «tendenza» in tale senso della prassi internazionale.

7. (Segue): c) la navigazione negli stretti cui si applica il regime del passaggio inoffensivo non sospensibile

Come si è detto, la Convenzione del 1982 ha previsto due distinti regimi per la navigazione attraverso gli stretti internazionali. In parti-

colare, gli stretti di importanza «secondaria» rimangono sottoposti al diritto di passaggio inoffensivo non sospensibile.

Questo regime, più favorevole nei confronti dello Stato costiero, si applica a due categorie di stretti. Nella prima rientrano gli stretti formati dal territorio continentale di uno Stato costiero e da un'isola appartenente al medesimo Stato, a condizione che esista a largo dell'isola una rotta alternativa in alto mare (o in una zona economica esclusiva) di convenienza «similare» dal punto di vista della navigazione e delle caratteristiche idrografiche ⁹³.

La seconda categoria di vie d'acqua assoggettate al regime del passaggio inoffensivo non sospensibile include gli stretti usati per la navigazione internazionale che mettano in collegamento l'alto mare (o una zona economica esclusiva) con il mare territoriale di uno Stato straniero, vale a dire di uno Stato non rivierasco dello Stretto ⁹⁴.

Entrambe le categorie di stretti ora menzionate rimangono assoggettate, anche in virtù della Convenzione del 1982, ad un regime sostanzialmente analogo a quello stabilito dalla Convenzione di Ginevra sul mare territoriale. Le navi straniere, comprese quelle da guerra, godono del diritto di passaggio inoffensivo, il quale non può essere impedito né, a differenza delle semplici acque territoriali, sospeso. Quanto alle navi sommergibili, esse sono tenute a navigare in emersione e a mostrare la bandiera. Non esiste, infine, diritto di sorvolo, il quale, come si ricorderà, è invece compreso nel diritto di passaggio in transito.

8. La navigazione nella zona contigua

La zona contigua è un istituto codificato tanto nella Convenzione di Ginevra del 1958 sul mare territoriale e la zona contigua quanto nella Convenzione di Montego Bay.

L'art. 33 di quest'ultima Convenzione, che riprende, sostanzialmente, il contenuto dell'art. 24 della Convenzione di Ginevra del 1958, stabilisce che

«In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to

(a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea;

(b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea».

Le regole che hanno codificato tale zona, pur essendo quanto mai sintetiche, hanno sollevato una serie consistente di dubbi interpretativi che, a loro volta, hanno dato luogo ad una prassi internazionale non omogenea ⁹⁵.

Per quello che interessa più strettamente in questa sede, peraltro, non sono da segnalare aspetti particolarmente problematici: la zona contigua, in assenza della zona economica esclusiva, può infatti essere considerata come una zona di alto mare sottoposta ad alcuni vincoli che, peraltro, non riguardano direttamente le navi da guerra. Si consideri, poi, che l'Italia non ha una zona contigua avente autonomia rispetto ad altre zone di mare: la zona di vigilanza doganale introdotta nel nostro ordinamento giuridico, infatti, rientra completamente nell'area geografica del mare territoriale italiano.

Di conseguenza, in assenza della proclamazione di una zona economica esclusiva, una nave da guerra potrà esercitare nella zona contigua che lo Stato straniero abbia eventualmente istituito (si ricorderà, in proposito, che la Convenzione di Montego Bay consente l'istituzione della zona contigua in una fascia di mare non superiore a 12 miglia calcolate a partire dal limite esterno del mare territoriale) i medesimi diritti che le sono riconosciuti in alto mare. In altri termini il regime di navigazione di una nave da guerra nella zona contigua di uno Stato straniero è sostanzialmente equiparabile al regime di navigazione in alto mare. Ben diverse saranno, invece, le conclusioni al momento di individuare i poteri che la nave da guerra può esercitare nella zona contigua dello Stato di cui batte la bandiera: a questo profilo sarà dedicato il par. 2 del successivo Capitolo III.

9. Il regime di navigazione delle navi da guerra nella zona economica esclusiva

La zona economica esclusiva (ZEE) è un istituto introdotto dalla

Convenzione sul diritto del mare del 1982, ma che, secondo quanto riconosciuto dalla Corte Internazionale di Giustizia, fa già parte del diritto consuetudinario ⁹⁶. Essa ha una estensione massima di 200 miglia, calcolate a partire dalle linee di base ⁹⁷.

La ZEE, cui è dedicata la Parte V della Convenzione sul diritto del mare, è definita dall'art. 55 come

«an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal régime established in this part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention».

Questa definizione fa luce su di una questione che ha dato luogo ad aspri dibattiti in seno alla Terza Conferenza sul diritto del mare ed a contrastanti interpretazioni in dottrina. Intendiamo fare riferimento al problema della «natura» della ZEE.

La zona economica esclusiva presenta, indubbiamente, una «natura» del tutto peculiare che è confermata dalla struttura delineata dalla Convenzione del 1982, la quale si fonda su tre elementi:

- a) l'identificazione delle materie assoggettate a diritti sovrani o alla giurisdizione dello Stato costiero;
- b) l'individuazione dei diritti degli altri Stati nella ZEE;
- c) la previsione di un meccanismo per la risoluzione dei conflitti relativi alle attività non rientranti né nelle competenze dello Stato costiero né nei diritti attribuiti agli Stati terzi.

Di siffatta tripartizione occorre dunque tenere conto al fine di valutare il regime delle attività delle navi da guerra nella ZEE.

Ai sensi dell'art. 56 della Convenzione del 1982 lo Stato costiero è titolare nella ZEE di diritti sovrani ai fini dello sfruttamento, gestione e conservazione delle risorse naturali, sia biologiche che non biologiche, nonché per ciò che concerne le altre attività di utilizzazione della ZEE a fini economici (ad es. produzione di energia a partire dall'acqua, dalle correnti o dai venti).

Nella ZEE lo Stato gode altresì di poteri di giurisdizione in riferimento a:

- a) lo stabilimento e l'uso di isole artificiali, installazioni ed opere;
- b) la ricerca scientifica marina;
- c) la protezione e la preservazione dell'ambiente.

I diritti spettanti agli Stati terzi nella ZEE sono invece individuati dall'art. 58 della Convenzione. Ai sensi di tale disposizione, tutti gli Stati, litorali e non, godono nella altrui ZEE, alle condizioni stabilite dalla Convenzione

«the freedoms referred to in article 87 of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention».

Come si può notare confrontando l'art. 58 con l'art. 87 della Convenzione, che indica le libertà dell'alto mare, tre delle sei libertà indicate da quest'ultima disposizione continuano a valere anche nella ZEE, con l'esclusione della libertà di pesca, di costruzione di isole e altre installazioni artificiali e di ricerca scientifica.

Al fine di chiarire il concreto regime delle navi da guerra nella ZEE occorre dunque soffermare l'attenzione sulla determinazione del contenuto delle libertà attribuite agli Stati terzi dall'art. 58.

In primo luogo, l'art. 58 fa salva per gli Stati diversi da quello costiero la libertà di navigazione nella ZEE, senza distinzione alcuna fra navi militari e civili. La libertà di navigazione è concetto molto più ampio di quelli di passaggio inoffensivo e passaggio in transito, applicabili in riferimento alle acque territoriali ed agli stretti.

È così pacifico che in virtù di tale libertà le navi da guerra possono non soltanto attraversare la ZEE altrui, ma sono altresì libere di gettarvi l'ancora. Non valgono dunque rispetto alla ZEE le restrizioni quanto alla facoltà della nave di sostare nelle acque territoriali o in uno stretto internazionale. Parimenti, lo Stato costiero non gode di alcuna possibilità di sospensione o limitazione della libertà di navigazione nella ZEE.

In secondo luogo, poiché nella ZEE permane la libertà di sorvolo, è consentito il decollo o l'appontaggio degli aeromobili che siano trasportati dalle navi da guerra situate nella altrui ZEE ⁹⁸.

È importante sottolineare che ai sensi dell'art. 58 nella ZEE gli Stati terzi godono della libertà di utilizzare il mare per altri fini internazionalmente leciti legati all'esercizio delle libertà di navigazione, sorvolo e posa di cavi e condotte, quali quelli «associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines», purché compatibili con la Convenzione.

L'interpretazione di siffatta clausola estensiva delle competenze degli Stati terzi si rivela decisiva per la soluzione di vari problemi riguardanti le attività delle navi da guerra. Secondo vari autori, la clausola varrebbe in pratica a legittimare nella ZEE le più importanti attività tradizionalmente condotte dalle navi da guerra in alto mare. Così nelle parole di Oxman,

«Many activities are traditionally carried out by warships at sea. Are they covered by the words 'navigation' 'overflight', or the 'laying of submarine cables and pipelines'? To the extent that they are not, it is difficult to imagine an activity of warships that is not 'related to those freedoms'».

In primo luogo, questa interpretazione è diretta ad affermare la legittimità, nel rispetto di alcune condizioni, dello svolgimento di manovre militari ed esercitazioni di fuoco nella altrui ZEE. Ciò spiega come tale posizione sia condivisa sul piano della prassi dalle maggiori potenze navali. Chiarissimo è, sul punto, il Manuale della Marina da Guerra degli Stati Uniti ai sensi del quale

«the existence of an exclusive economic zone in an area of naval operations need not, of itself, be of operational concern to the naval commander» ⁹⁹.

Anche l'Italia, al momento di firmare la Convenzione sul diritto del mare, ha formulato uno statement ai sensi del quale

«the coastal State does not enjoy residual rights in the exclusive econo-

mic zone. In particular, the rights and jurisdiction of the coastal State in such zone do not include the right to obtain notification of military exercises or manoeuvres or to authorize them»¹⁰⁰.

Peraltro, occorre precisare che la liceità delle manovre ed esercitazioni navali nella ZEE è sottoposta ad alcune condizioni.

In primo luogo, è evidente che risultano vietate quelle manovre ed esercitazioni che possano essere qualificate come una «minaccia dell'uso della forza» nei confronti dell'integrità territoriale o della indipendenza politica dello Stato costiero, in violazione dell'art. 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 301 della Convenzione di Montego Bay. Una tale proibizione, peraltro, deriva già dal diritto internazionale generale, essendo il divieto di uso e di minaccia dell'uso della forza codificato in una norma di natura consuetudinaria che risulta avere, almeno in parte, natura cogente.

In secondo luogo, vale anche in questo caso, come nelle acque internazionali, la necessità di contemperare tali attività con i diritti degli altri Stati alla utilizzazione del mare.

Infine, ed è questa la limitazione più significativa, l'esercizio delle libertà riconosciute agli Stati terzi nella ZEE (e dunque anche della libertà di navigazione ed altre libertà correlate) deve avvenire con il dovuto riguardo nei confronti dei diritti dello Stato costiero (art. 58 par. 3). Ciò significa, ad esempio, che non è consentito lo svolgimento di esercitazioni navali che possano incidere in modo irragionevole sullo sfruttamento delle risorse naturali della ZEE. Tale condizione potrebbe, in verità, aprire la strada alla pretesa degli Stati costieri di limitare il diritto allo svolgimento delle attività navali¹⁰¹.

Sulla base dei criteri testé esaminati occorre valutare il problema relativo alla liceità dello svolgimento, da parte di navi da guerra, di attività di ricognizione o intelligence nella altrui ZEE. Da un lato, una interpretazione sistematica della Convenzione porta alla conclusione che sono da ritenere certamente lecite le attività direttamente legate all'esercizio delle libertà di navigazione e di sorvolo (ad es. uso degli strumenti di ricognizione a fini di sicurezza della navigazione).

Dall'altro lato, è invece da escludere la liceità di attività di ricerca o ricognizione aventi ad oggetto le risorse naturali della ZEE. Ciò in

quanto sia la gestione delle risorse che la ricerca scientifica marina nella ZEE rientrano nella giurisdizione dello Stato costiero.

Il problema più difficile riguarda le attività di pura *intelligence*, cioè la raccolta di informazioni a fini strettamente militari o strategici. Anche a questo proposito, potrebbe forse fondatamente sostenersi che si tratta di attività legate al normale modo di operazione delle navi da guerra, e dunque legittime ¹⁰².

L'art. 58 par. 3 della Convenzione sul diritto del mare stabilisce, infine, che nell'esercitare i propri diritti e libertà nella altrui ZEE, gli Stati terzi

«shall comply with the laws and regulations adopted by the coastal State in accordance with the provisions of this Convention and other rules of international law».

In altri termini, le navi degli Stati terzi dovranno rispettare le leggi ed i regolamenti emanati dallo Stato costiero nelle materie per le quali esso è titolare di diritti sovrani o di poteri di giurisdizione in base alla Convenzione, vale a dire in tema di sfruttamento delle risorse economiche, di protezione dall'inquinamento, di ricerca scientifica marina e di stabilimento di isole e installazioni artificiali. In linea di massima, siffatta obbligazione grava non soltanto sulle navi mercantili, ma anche sulle navi da guerra ¹⁰³, con la eccezione delle norme sulla protezione del mare dall'inquinamento che risultano inapplicabili alle seconde ¹⁰⁴.

Così, per limitarci ad un esempio, le navi da guerra appartenenti ad uno Stato diverso da quello costiero saranno obbligate ad osservare i provvedimenti nazionali che stabiliscano, in conformità all'art. 60 della Convenzione, delle zone di sicurezza attorno ad isole artificiali od altre installazioni nella ZEE.

10. La navigazione delle navi da guerra in alto mare

La disciplina della navigazione delle navi da guerra in alto mare

è, apparentemente, la più semplice da commentare essendosi ormai consolidata una norma consuetudinaria che attribuisce a tutte le navi, quindi anche a quelle da guerra, il diritto di libera navigazione nell'alto mare.

Più precisamente, l'art. 2 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare, dopo aver affermato che l'alto mare è aperto a tutte le nazioni e che nessuno può sottoporlo alla propria sovranità, afferma che la libertà dell'alto mare comporta, sia per gli Stati costieri che per quelli senza litorale, l'esercizio dei seguenti diritti: navigazione, pesca, posa di cavi e condotte sottomarine e sorvolo.

In verità l'esercizio di tali libertà non è illimitato essendo condizionato al rispetto di una serie di limiti ben precisi. Alcuni di questi sono stati già codificati nella stessa Convenzione di Ginevra: anzitutto viene previsto che tale libertà dovrà essere esercitata nel rispetto delle regole codificate nella Convenzione stessa e delle altre norme di diritto internazionale.

In secondo luogo le libertà menzionate in precedenza e quelle altre ricavabili dal diritto internazionale,

«shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas»¹⁰⁵.

Si tratta di due limiti alquanto significativi che sono stati ulteriormente precisati nella Convenzione del 1982, anche in relazione alle nuove disposizioni inserite nella Convenzione di Montego Bay in tema di sfruttamento dei fondi marini internazionali.

L'art. 87 della Convenzione del 1982 contiene, invero, una diversa esemplificazione delle libertà di cui gli Stati possono disporre nell'alto mare: tra queste vi rientrano, oltre a quelle già menzionate dall'art. 3 della Convenzione di Ginevra (alcune di tali libertà, peraltro, sono state limitate da disposizioni normative *ad hoc* inserite nel testo convenzionale), la libertà di costruire isole o strutture artificiali (purché siano conformi a quanto previsto nella parte VI della Convenzione del 1982) e la libertà di esercitare la ricerca scientifica (conformemente a quanto disposto nelle Parti VI e XIII della Convenzione stessa).

Un'ulteriore norma generale codificata dalla Convenzione di Montega Bay limita e disciplina in particolare l'esercizio delle attività nell'alto mare poste in essere da navi da guerra: si tratta della previsione secondo cui

«The high seas shall be reserved for peaceful purposes»¹⁰⁶.

Tale norma è stata ulteriormente specificata dall'art. 301 secondo cui

«In exercising their rights and performing their duties under this Convention, States Parties shall refrain from any threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any manner inconsistent with the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations».

Anche se quest'ultima regola ha una portata generale, non essendo il suo campo d'azione limitato all'alto mare, è certo che essa permette, per i fini che qui rilevano, di precisare ulteriormente il significato dell'art. 88 della Convenzione del 1982 che, come si è visto, espressamente dispone che l'alto mare sia utilizzato solo per scopi pacifici¹⁰⁷.

In alto mare, dunque, le navi da guerra di qualsiasi Stato, sia esso costiero o senza litorale, dispongono di una precisa libertà di navigazione e di svolgimento delle attività correlate, quali, ad esempio, quella di effettuare esercitazioni militari, quella di sbarcare o imbarcare beni o persone, ecc. I limiti che tali navi incontrano sono di duplice natura: da un lato esse devono esercitare i propri diritti tenendo in adeguata considerazione gli interessi degli altri Stati di poter esercitare i medesimi diritti nell'alto mare. Dall'altro lato, poi, la nave da guerra dovrà sempre assicurare che l'esercizio dei suoi poteri non sia configurabile come una minaccia o uso della forza contro un altro Stato e che comunque non si ponga mai in contrasto con gli usi pacifici cui è riservato l'alto mare.

Infine resta ancora da segnalare una norma quanto mai importante, sulla quale, peraltro, si avrà occasione di soffermare maggiormente l'attenzione nel successivo Capitolo IV: si tratta dell'art. 95 della Convenzione del 1982, che riproduce senza modifiche il corri-

spondente art. 8 par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare. Secondo tale disposizione normativa

«Warships on the high seas have complete immunity from the jurisdiction of any State other than the flag State».

Alla luce di questa regola cioè si può affermare che la nave da guerra che si trova in alto mare, pur incontrando alcuni limiti quanto all'esercizio delle sue attività, gode di un'immunità assoluta dalla giurisdizione di qualsiasi Stato diverso da quello di bandiera.

SEZIONE II

11. Regole particolari disciplinanti il regime di navigazione dei sottomarini

In questo Sezione si procederà solo ed esclusivamente ad esaminare il contenuto e la portata delle regole internazionali dedicate in maniera specifica a particolari categorie di navi da guerra: i sottomarini e le navi a propulsione nucleare o quelle trasportanti un carico di materiale radioattivo (sia esso un carico di armi di distruzione di massa, sia esso un trasporto di materiale radioattivo destinato ad alimentare una centrale o proveniente da una centrale).

Obiettivo di questa Sezione è pertanto quello di esaminare le *regole specifiche* formatesi riguardo a tali categorie di navi. Per le norme generali che riguardano anche queste navi ma che non differiscono da quelle disciplinanti le navi da guerra tradizionali, si rinvia a quanto già affermato in precedenza o a quanto sarà approfondito in seguito.

Per quanto concerne i sottomarini, la Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua dedica loro soltanto una norma: più precisamente si tratta dell'art.14 par. 6 secondo cui

«In the territorial sea submarines are required to navigate on the surface and to show their flag».

L'art. 20 della Convenzione di Montego Bay che riprende, con una modesta modifica letterale, la norma in questione, è stato inserito nella Subsection A che contiene le norme applicabili a tutte le navi (ivi comprese, quindi, quelle da guerra). Tale disposizione ha sollevato, pur nella sua semplicità, una serie di problemi interpretativi. Il più importante, ed anche il più delicato di questi è dato dall'incertezza della precisa qualificazione di un eventuale passaggio in immersione da parte di un sottomarino militare: tale passaggio deve considerarsi alla stregua di un passaggio offensivo o costituisce esso solo una violazione delle leggi e regolamenti nazionali che, in quasi tutti gli Stati, prevedono l'obbligo per i sottomarini di navigare in emersione e con la bandiera esposta?

Un attento esame della prassi internazionale e della dottrina fanno registrare l'esistenza di sostenitori sia dell'una che dell'altra tesi.

Gli Autori e gli Stati che sostengono che il passaggio in immersione non è automaticamente offensivo, sono soliti richiamare la tesi riassunta nella magistrali parole del Fitzmaurice secondo cui

*«a submarine that traverses the territorial sea submerged or not showing her flag may possibly not be in innocent passage, but this will not be because she is submerged or not showing her flag»*¹⁰⁸.

In altri termini, secondo questi Autori il mero passaggio in immersione o con la bandiera non esposta non costituirebbe automaticamente un passaggio offensivo anche se, in presenza di altre circostanze che dovranno essere accertate caso per caso, tale passaggio potrebbe anche divenire tale nel caso specifico.

Le argomentazioni su cui si fonda questa teoria, alla quale riteniamo poter aderire, sono molteplici e sicuramente convincenti.

Anzitutto vi sono alcune ragioni di natura formale. L'art. 14 par. 6 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua non dispone espressamente che il passaggio in immersione costituisca automaticamente un passaggio offensivo: in altri casi, invece, e risulta quanto mai sintomatica a questo proposito la formulazione del par. 5 dello stesso articolo (paragrafo dedicato alla pesca),

quest'ultimo aveva espressamente qualificato come offensive determinate modalità di passaggio.

Una seconda considerazione di natura formale è data dal fatto che, come evidenziato dalla dottrina ¹⁰⁹, al momento di codificare l'esemplificazione delle attività che rendono offensivo il passaggio (art. 19 par.2 della Convenzione di Montego Bay) non è stata avanzata da alcuno la proposta di inserire in tale elenco anche l'ipotesi del passaggio dei sottomarini in immersione o senza bandiera esposta. Se al riguardo vi fosse stata una precisa tendenza in seno alla Comunità internazionale questa avrebbe potuto e dovuto emergere al momento della discussione circa la formulazione di quello che sarebbe poi divenuto l'art. 19 del testo definitivo della Convenzione delle NU sul diritto del mare del 1982.

Accanto a queste argomentazioni, di natura prettamente formale, ne sono state elaborate altre di natura più sostanziale che contribuiscono a rendere più chiara l'intera questione.

Anzitutto, è noto che per un sottomarino le condizioni ottimali di movimento, anche sotto il profilo della sua stessa sicurezza, si realizzano con la navigazione in immersione: alcune volte, in determinate condizioni del mare, la navigazione in superficie può addirittura risultare pericolosa.

In secondo luogo, la delimitazione della linea di base del mare territoriale, sia mediante il ricorso alla linea della bassa marea sia mediante il ricorso al sistema delle linee rette, rende di frequente molto irregolare il limite esterno del mare territoriale stesso per cui non è sempre facile, a causa di errori ed anche in buona fede, calcolare in maniera esatta la propria posizione.

In terzo luogo, poi, le singole legislazioni nazionali che disciplinano il passaggio nel mare territoriale dei sottomarini tendono, tranne qualche eccezione ¹¹⁰, a non equiparare *ipso facto* il passaggio in immersione ad un passaggio offensivo.

Cercando di trarre alcune conclusioni da quanto precede pare possibile affermare la necessità di valutare separatamente ogni singolo caso di passaggio difforme da quello che è prescritto nelle Convenzioni internazionali.

Pertanto, il passaggio in immersione di un sottomarino da guerra o il passaggio senza la bandiera esposta non costituiscono automaticamente un'ipotesi di passaggio offensivo. Essi, almeno in linea generale, legittimano lo Stato costiero a chiedere che il sottomarino in questione si allontani dal mare territoriale.

Qualora, invece, l'attività del sottomarino in esame dovesse concretizzarsi anche nella commissione di uno dei comportamenti espressamente codificati a titolo esemplificativo all'art. 19 della Convenzione del 1982, il passaggio stesso diverrebbe evidentemente offensivo e legittimerebbe lo Stato costiero ad intraprendere tutti i «necessary steps» per porre termine all'illecito. Sulle misure a disposizione dello Stato costiero per reagire contro un passaggio offensivo da parte di una nave da guerra straniera, si tornerà, più dettagliatamente, nel successivo par. 1 del Capitolo III.

12. Regole particolari disciplinanti il regime di navigazione delle navi a propulsione nucleare o trasportanti materiale nucleare

Lo sviluppo delle conoscenze tecnologiche ha reso possibile la costruzione di navi, prima da guerra e successivamente anche mercantili, a propulsione nucleare. Oggigiorno, pur nella difficoltà di ricostruire con precisione tutti i dati statistici rilevanti, si può affermare che vi sono diverse centinaia di navi da guerra di vario tipo (portaerei, incrociatori e soprattutto sottomarini) statunitensi e sovietici a propulsione nucleare. Si calcola, altresì, che vi sono alcune decine di navi commerciali a propulsione nucleare ¹¹¹.

L'incremento sensibile del numero di tali navi in tempi più recenti ha aperto una serie consistente di nuovi problemi per la cui soluzione sono state elaborate molteplici convenzioni internazionali ¹¹².

Come è facile immaginare, i problemi più complessi sono sorti per l'esigenza di contemperare, da un lato, gli interessi degli Stati di bandiera che pretendevano che alle navi a propulsione nucleare venissero riconosciuti i medesimi diritti attribuiti alle navi con siste-

ma di propulsione tradizionale e, dall'altro lato, gli interessi degli Stati costieri profondamente preoccupati dei pericoli per l'ambiente e la salute umana conseguenti ad eventuali incidenti in cui fossero coinvolte navi a propulsione nucleare o comunque navi trasportanti materiale radioattivo.

Al fine di risolvere e comporre l'insieme di problemi ora sinteticamente descritti sono state elaborate, come ricordato in precedenza, numerose convenzioni internazionali multilaterali e bilaterali. Con le prime sono state elaborate regole speciali in modo particolare in tre settori principali: a) la prevenzione degli incidenti attraverso il rispetto di una serie di regole di sicurezza relative alla costruzione delle navi e ai dispositivi che devono essere posti a bordo delle navi ¹¹³; b) l'individuazione del regime di responsabilità degli operatori di navi a propulsione nucleare in caso di incidente ¹¹⁴ e c) la protezione dell'ambiente marino ¹¹⁵.

Le Convenzioni bilaterali, in tutto 19, stipulate dagli USA e dalla Repubblica federale tedesca con altri Stati avevano, invece, ad oggetto, essenzialmente, le modalità di accesso ai porti ed alle acque interne straniere delle due navi commerciali a propulsione nucleare: la nave statunitense NS Savannah e quella battente bandiera della Repubblica federale tedesca Otto Hahn.

Un attento esame delle Convenzioni multilaterali citate consente di affermare che le stesse prevedono in modo esplicito la inapplicabilità delle disposizioni ivi codificate alle navi da guerra. Così, ad esempio, l'art 1 del Capo VIII della Convenzione di Londra del 1960 sulla salvaguardia della vita umana in mare dispone che

«Les règles du présent chapitre s'appliquent à tous les navires nucléaires à l'exception des navires de guerre».

Soltanto le Convenzioni in materia di responsabilità civile degli esercenti di navi nucleari (e, in particolar modo la Convenzione di Bruxelles del 25 maggio 1962) non escludono dal proprio campo di applicazione le navi da guerra a propulsione nucleare anche se affermano comunque che

«Any immunity from legal processes pursuant to rules of national or international law shall be waived in respect to duties or obligations arising under, or for the purpose of, this Convention. Nothing in this Convention shall make warships or other State-owned or State-operated ships on non-commercial service, liable to arrest, attachment or seizure or confer jurisdiction in respect of warships on the courts of any foreign State» 116.

In questa situazione di sostanziale carenza di fonti normative disciplinanti il regime di navigazione delle navi da guerra a propulsione nucleare (l'unico settore disciplinato risulta essere, infatti, quello della responsabilità civile per danni conseguenti ad incidenti), si inseriscono gli articoli 22, 23 e 31 della Convenzione di Montego Bay del 1982.

L'articolo 22 prevede che lo Stato costiero può, per tutelare la sicurezza della navigazione, indicare delle rotte particolari attraverso il proprio mare territoriale. Il par. 2 dell'art. 22 precisa che

«...tankers, nuclear-powered ships and ships carrying nuclear or other inherently dangerous or noxious substances or materials may be required to confine their passage to such sea lanes».

Secondo l'art. 23, poi,

«Foreign nuclear-powered ships and ships carrying nuclear or other inherently dangerous or noxious substances shall, when exercising the right of innocent passage through the territorial sea, carry documents and observe special precautionary measures established for such ships by international agreements».

Entrambi gli articoli richiamati sono stati inseriti nella Subsection A della Section 3 della Convenzione del 1982, Sezione dedicata al diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale: tale sottosezione A raggruppa le norme in tema di diritto di passaggio inoffensivo applicabili a tutte le navi, ivi comprese, cioè, le navi da guerra. Peraltro, in considerazione del fatto che – come si è già visto – ad oggi praticamente non sussistono regole specifiche dedicate a disciplinare il regime di navigazione delle navi da guerra a propulsione

nucleare o che trasportano materiale nucleare, la concreta applicabilità dell'art. 23 risulta alquanto limitata.

Non è da escludersi che proprio in virtù della *lacuna legis* da molti evidenziata, sia possibile, nel prossimo futuro, elaborare nuove regole convenzionali destinate a disciplinare in maniera specifica l'intera questione ¹¹⁷; a partire da quel momento la portata dell'art. 23 della Convenzione delle NU sul diritto del mare sarebbe decisamente più vasta in relazione alla disciplina delle navi da guerra.

La dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere, pertanto, che lo *status* di una nave da guerra a propulsione nucleare o che trasporti materiale nucleare non differisca, almeno per quanto concerne il regime di navigazione, dallo *status* di una nave da guerra a propulsione «tradizionale» ¹¹⁸. Ciò, ovviamente, semprechè non sussistano tra le parti interessate, Stato costiero e Stato della bandiera della nave a propulsione nucleare, accordi disciplinanti la navigazione della nave nelle acque poste sotto la giurisdizione dello Stato costiero ¹¹⁹.

Queste conclusioni si pongono in perfetta sintonia con quelle già evidenziate a proposito del diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra nel mare territoriale dello Stato costiero ¹²⁰.

Un'ulteriore questione che deve essere risolta è quella relativa alla qualificazione – passaggio offensivo o semplice violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero? – del comportamento della nave da guerra o a propulsione nucleare, con a bordo materiale nucleare, che violi l'art. 22 o l'art. 23.

Il problema si pone, in modo particolare, in relazione all'art. 22 considerando che – per le ragioni ricordate in precedenza – l'art. 23 difficilmente può considerarsi oggi applicabile alle navi da guerra a propulsione nucleare o trasportanti comunque materiale nucleare.

L'art. 22, come è stato autorevolmente sottolineato, deve essere posto in stretto collegamento con l'art. 21 di cui costituisce una concreta applicazione.

L'art. 21 consente, infatti, agli Stati di adottare leggi e regolamenti per disciplinare il passaggio inoffensivo nel proprio mare territoriale: ora sembra del tutto pacifico che le disposizioni eventualmente

adottate ex art. 22 (e cioè l'indicazione delle rotte o l'adozione di schemi obbligatori di separazione del traffico) costituiscano provvedimenti proprio per disciplinare questo passaggio inoffensivo. Pertanto l'eventuale transito di una nave da guerra a propulsione nucleare al di fuori dei corridoi prefissati dallo Stato costiero o il mancato rispetto degli schemi obbligatori di separazione del traffico, non rendono il passaggio offensivo ma costituiscono violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero che consentiranno a quest'ultimo solo ed esclusivamente di invitare la nave in questione ad allontanarsi dal mare territoriale ¹²¹.

Non si può comunque escludere che una violazione delle leggi o dei regolamenti interni possa assumere, nel caso concreto, le caratteristiche del passaggio offensivo: in questo caso muterà, come è evidente, anche il tipo di reazione a disposizione dello Stato costiero.

La mancanza di regole specifiche quanto al regime di navigazione delle navi da guerra a propulsione nucleare non ha comunque impedito o, anzi, ha forse accelerato, la formazione di norme specifiche per quanto riguarda il regime di responsabilità a carico dell'operatore della nave nucleare in caso di incidenti.

Già si è ricordato in precedenza che sussistono, al riguardo, alcune Convenzioni internazionali applicabili anche in caso di incidenti in cui siano coinvolte navi da guerra.

La diversità di fondo tra regime della navigazione e regime della responsabilità conseguente ad incidenti viene riconosciuta anche dall'art. 31 della Convenzione delle NU sul diritto del mare del 1982. Tale articolo, inserito nella Sottosezione C che codifica le regole applicabili *solo* alle navi da guerra ed alle navi di Stato adibite a funzioni non commerciali, dispone che

«The flag State shall bear international responsibility for any loss or damage to the coastal State resulting from the non-compliance by a warship or other government ship operated for non-commercial purposes with the laws and regulations of the coastal State concerning passage through the territorial sea or with the provisions of this Convention or other rules of international law».

La Convenzione di Montego Bay ha previsto anche una serie di obblighi a carico degli Stati in tema di protezione dell'ambiente marino. Da tali obblighi, peraltro, almeno quale regola generale, sono escluse le navi da guerra: ciò è espressamente codificato nell'art. 236. In verità, l'art. 236, parte seconda, facendo riferimento alle navi da guerra e a quelle governative adibite ad uno diverso da quello commerciale, dispone che

«However, each State shall ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing operations or operational capabilities of such vessels or aircraft owned or operated by it, that such vessels or aircraft act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with this Convention».

In altre parole, sia pure in termini generali, un inquinamento provocato da una nave da guerra a propulsione nucleare può costituire, a seconda delle circostanze, una violazione della Convenzione e, in quanto tale, essere assoggettata al regime di cui all'art. 31 della Convenzione sul diritto del mare del 1982.

Capitolo III

L'ATTIVITÀ ED I POTERI DELLE NAVI DA GUERRA NELLE VARIE ZONE DI MARE

1. Nel mare territoriale

Nel presente paragrafo si soffermerà l'attenzione sui poteri riconosciuti alle navi da guerra nel mare territoriale dello Stato di cui battono la bandiera nei confronti delle navi commerciali e di quelle da guerra appartenenti a Stati stranieri. Particolare attenzione verrà dedicata, ovviamente, alla disciplina rilevante vigente nell'ordinamento interno italiano.

Ai fini di ciò che interessa osservare è importante sottolineare la distinzione che le Convenzioni di Ginevra e di Montego Bay operano tra a) obbligo di rispettare le regole relative al passaggio inoffensivo e b) obbligo di conformarsi alle regole e alle disposizioni emanate dallo Stato costiero per il passaggio ¹²².

La violazione di una regola relativa al passaggio inoffensivo è considerata all'articolo 16.4 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua; il mancato rispetto delle disposizioni interne emanate dallo Stato costiero si concretizza nella violazione dell'articolo 17 della medesima Convenzione.

Tenere presente la differenza ora tratteggiata è indispensabile per mettere a fuoco le misure che lo Stato costiero può intraprendere nelle due distinte ipotesi.

Infatti, l'articolo 16.1 della Convenzione di Ginevra, che regola il comportamento dello Stato costiero di fronte ad una violazione delle regole relative al passaggio inoffensivo, attribuisce al sovrano nazionale poteri coercitivi più ampi; al contrario, qualora siano state violate disposizioni appartenenti a Leggi e Regolamenti dello Stato costiero (violazione dell'articolo 17 della prima delle quattro Con-

venzioni del 1958) risulta applicabile l'articolo 23 della stessa Convenzione che attribuisce allo Stato costiero poteri di coercizione più limitati esercitabili nel mare territoriale.

Quando una nave straniera viola una delle norme relative al passaggio inoffensivo, ponendo in essere un passaggio arrecante danno alla pace, alla sicurezza o al buon ordine dello Stato costiero, o quando, pur non essendo stato ancora accertato il carattere offensivo del transito, le autorità dello Stato costiero abbiano ragione di dubitare dell'inoffensività del passaggio, lo Stato costiero

«may take the necessary steps in its territorial sea to prevent the passage» 123.

Il contenuto delle misure (i c.d. «necessary steps») che lo Stato costiero è abilitato a prendere non viene specificato nelle due Convenzioni sul diritto del mare.

Dalla lettura degli articoli si deduce solamente che esse sono adottate dallo Stato costiero per impedire (versione francese: «empêcher») il transito del proprio mare territoriale da parte della nave straniera e che devono produrre il loro effetto nel mare territoriale e non nell'alto mare; ma per il contenuto delle misure è necessario riferirsi al diritto consuetudinario, non occupandosi di questo né la Convenzione di Ginevra né quella di Montego Bay.

Le azioni che una nave da guerra può intraprendere nei confronti di una nave commerciale straniera che stia violando, o sia in procinto di violare, le norme convenzionali sul passaggio inoffensivo nel mare territoriale di uno Stato straniero possono essere così sintetizzate alla luce di quanto dispone al riguardo il diritto internazionale consuetudinario: lo Stato costiero, dopo aver ottemperato al dovere di stabilire un contatto con la nave straniera al fine di informarla delle ragioni per le quali considera offensivo il passaggio può, qualora non si ritenga soddisfatto delle informazioni ricevute, intimare alla nave commerciale straniera il divieto di ingresso nel mare territoriale oppure, se la nave straniera già si trova nelle acque territoriali, il cambiamento di rotta e l'abbandono immediato del mare territoriale.

Ove necessario, le autorità dello Stato costiero potranno decidere di porre in atto, nei confronti della nave commerciale straniera, un uso graduale della forza.

Tale uso della forza deve soddisfare i seguenti requisiti: necessità, proporzionalità e gradualità.

Per quanto concerne il profilo della *necessità* si deve accertare che le azioni poste in essere dalla nave straniera rendono altrimenti impossibile il raggiungimento dello scopo prefissato, ovvero l'allontanamento dalle acque territoriali o l'accompagnamento in porto per sottoporre il comandante ai provvedimenti civili e/o penali.

Per quanto riguarda, invece, il requisito della *proporzionalità* si dovrà assicurare che il pregiudizio arrecato dal comportamento della nave straniera sia tale da giustificare la concreta attività coercitiva della nave da guerra dello Stato costiero.

Infine, il criterio della *gradualità* richiede che l'uso della forza deve essere impiegato dapprima a scopo intimidatorio e poi, solo come *extrema ratio*, per colpire ed eventualmente affondare la nave ¹²⁴.

La legislazione italiana prevede regole specifiche che disciplinano i poteri delle navi da guerra italiane nei confronti di navi commerciali straniere che si trovano nel nostro mare territoriale nella Legge n.612 del 16 giugno 1912, intitolata *Norme per il transito ed il soggiorno delle navi mercantili lungo le coste dello Stato*.

Tale Legge prevede che qualora una nave mercantile, nazionale o straniera, si accinga a transitare in una località interna o foranea dei mari dello Stato vietata, per motivi di sicurezza e di difesa, al transito e al soggiorno delle navi mercantili nazionali e straniere ai sensi dell'art.1 della Legge,

«la nave da guerra più vicina deve intimare ad essa di allontanarsi. L'intimazione è fatta mediante un colpo di cannone a polvere.

Dopo due minuti dall'intimazione, se questa non abbia avuto effetto, e anche prima se l'urgenza lo richieda, sarà ripetuta l'intimazione mediante un colpo di cannone a palla diretto a proravia della nave col proposito di non colpirla» (art. 6).

«Nel caso che la nave mercantile, pur dopo la seconda intimazione, non si arresti, può essere usata la forza contro di essa, facendo anche uso delle artiglierie» (art. 7).

«È in facoltà dell'autorità marittima d'inviare sulla nave mercantile, che abbia contravvenuto o tentato di contravvenire all'esistente divieto, un ufficiale o altro funzionario per l'accertamento dell'identità della nave stessa e dei colpevoli.

Il funzionario incaricato di tale servizio avrà la qualità di ufficiale di polizia giudiziaria per tutti gli effetti di Legge» (art. 8).

«Qualora sia richiesto da particolari circostanze, la nave incorsa nella contravvenzione può essere condotta, insieme alle persone che vi si trovano a bordo, in un porto dello Stato e ivi posta a disposizione dell'Autorità giudiziaria» (art. 9) ¹²⁵.

Questi sono dunque i poteri che la legislazione italiana attribuisce alle navi da guerra e che esse possono esercitare nei confronti di navi mercantili, siano esse nazionali o straniere, che stiano transitando in una zona esclusa, per motivi di sicurezza, dalla navigazione. Gli stessi poteri potranno essere esercitati, presumibilmente, in linea più generale, ogniqualvolta si dovrà fronteggiare un caso di passaggio offensivo nel mare territoriale nazionale.

Esaminiamo ora il caso di una nave commerciale straniera il cui comportamento sia suscettibile di contravvenire alle Leggi e ai Regolamenti interni dello Stato costiero volti a disciplinare il passaggio delle navi nel proprio mare territoriale.

Distinguiamo due ipotesi: a) misure che lo Stato costiero può prendere per prevenire violazioni alle Leggi e Regolamenti emanati in determinate materie; b) misure che lo Stato costiero può prendere nel caso in cui la nave commerciale straniera abbia violato dette Leggi e Regolamenti.

Il primo caso è contemplato agli articoli 16.2 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua e 25.2 della Convenzione di Montego Bay:

«In the case of ships proceeding to internal waters or a call at a port facility outside internal waters, the coastal State has also the right to take the necessary steps to prevent any breach of the conditions to which admission of those ships to internal waters or such a call is subject».

Tale norma autorizza lo Stato costiero ad adottare tutte le misure

necessarie al fine di prevenire le violazioni alle Leggi e ai Regolamenti interni.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano viene in rilievo la materia del transito delle navi a propulsione nucleare regolata dal DPR n. 1154 del 14 novembre 1972.

Il decreto attribuisce alle competenti autorità costiere il compito di verificare che la nave sia dotata di un certificato valido di sicurezza per navi a propulsione nucleare e che essa non presenti «un livello irragionevole di radiazioni o di altri pericoli di origine nucleare»¹²⁶.

Analoghe disposizioni sono stabilite per la prevenzione delle violazioni in materia doganale, fiscale, sanitaria e d'immigrazione. Tale materia è regolata, per ciò che riguarda l'ordinamento italiano, dal *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale*, approvato con DPR il 23 gennaio 1973. Nella zona di vigilanza doganale marittima (definita dall'articolo 29 del Decreto come quella «zona costituita dalla fascia di mare che si estende dalla linea doganale fino al limite esterno del mare territoriale»¹²⁷),

«i militari della guardia di finanza possono recarsi a bordo delle navi di stazza netta non superiore a 200 t., per farsi esibire dal capitano il manifesto prescritto a norma dell'art. 105 e gli altri documenti del carico.

Se il capitano non è munito di manifesto o si rifiuta di presentarlo, ed in qualunque caso in cui vi sia indizio di violazione di norme doganali, la nave è scortata alla più vicina dogana per i necessari accertamenti.

Per le navi di stazza netta superiore a 200 t. la vigilanza è esercitata sui movimenti delle navi medesime entro la zona di vigilanza, ma quando si tenta l'imbarco o lo sbarco ovvero il trasbordo, dove non sono uffici doganali, i militari suddetti hanno facoltà di salire a bordo, di richiedere i documenti del carico e di scortare le navi stesse alla più vicina dogana per i provvedimenti del caso»¹²⁸.

In questo caso, tale potere di controllo è attribuito dalla disposizione normativa espressamente alle Unità della Guardia di Finanza ma si può arguire che esso spetti anche alle navi da guerra della marina militare italiana.

Anche in materia di prevenzione dell'inquinamento marino vengono attribuiti alle navi da guerra italiane precisi poteri nei confronti di navi commerciali straniere che si trovino nel mare territoriale nazionale.

Nell'ambito dell'ordinamento legislativo italiano le disposizioni rilevanti in materia di prevenzione dell'inquinamento marino sono contenute nella Legge n. 979 del 31 dicembre 1982.

Tale Legge afferma che:

«Nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, compresi i porti, è fatto divieto a tutte le navi, senza alcuna discriminazione di nazionalità, di versare in mare, o di causarne lo sversamento, idrocarburi o miscele di idrocarburi, nonché le altre sostanze nocive all'ambiente marino indicate nell'elenco A allegato alla presente legge» ¹²⁹.

A tale divieto fa riscontro l'art.23:

«La sorveglianza per la prevenzione degli inquinamenti delle acque marine da idrocarburi e dalle altre sostanze nocive nell'ambiente marino e l'accertamento delle infrazioni alle norme relative sono affidati, sotto la direzione dei comandi dei porti, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria di cui all'art. 221 del codice di procedura penale e dell'art. 1235 del Codice della Navigazione nonché al personale civile dell'amministrazione della Marina Mercantile, agli ufficiali, sottufficiali e sottocapi della Marina Militare» ¹³⁰.

Consideriamo ora la seconda ipotesi, il caso in cui la nave commerciale straniera abbia violato disposizioni appartenenti a Leggi e Regolamenti interni dello Stato costiero. Il comportamento illecito della nave straniera si concretizza, in questo caso, nella violazione dell'articolo 17 della Convenzione di Ginevra:

«Foreign ships exercising the right of innocent passage shall comply with the laws and regulations enacted by the coastal State in conformity with these Articles and other rules of international law and, in particular, with such laws and regulations relating to transport and navigation».

È opportuno specificare che il fatto che la nave straniera violi

l'art. 17 della Convenzione di Ginevra, non conformandosi alle disposizioni legislative dello Stato costiero, non comporta necessariamente che il passaggio di tale nave sia tale da arrecare danno alla pace, alla sicurezza e al buon ordine dello Stato costiero.

La nave straniera, in altre parole, può aver violato norme del diritto interno dello Stato costiero volte alla regolamentazione del transito delle navi senza per questo aver posto in essere una violazione delle norme sul diritto di passaggio inoffensivo ¹³¹.

Trattandosi dunque di una violazione di minore intensità, lo Stato costiero incontra limiti significativi ai poteri di coercizione di cui dispone nel proprio mare territoriale.

Le Convenzioni sul diritto del mare disciplinano espressamente solo l'ipotesi che la nave in questione sia una nave da guerra, prevedendo, come si vedrà meglio in seguito, che in tal caso lo Stato costiero possa intimare alla suddetta nave di lasciare immediatamente il mare territoriale dello Stato costiero ¹³², mentre tacciono sull'eventualità che una violazione delle Leggi e dei Regolamenti locali venga posta in essere da una nave commerciale appartenente ad uno Stato straniero.

Nel silenzio delle Convenzioni pare possibile concordare con quella autorevole dottrina che riconosce allo Stato costiero

«la compétence de faire respecter ses lois et règlements concernant les transports et la navigation. La portée de cette disposition ne semble pas pouvoir se limiter à la compétence législative et réglementaire de l'Etat riverain. Celui-ci doit également avoir la compétence de faire respecter ses lois et règlements, c'est-à-dire exercer sa compétence exécutive et judiciaire. La compétence est limitée, cependant, par le droit de passage dont jouit le navire, et l'Etat riverain ne peut pas, par conséquent, empêcher ce passage» ¹³³.

Lo Stato costiero dovrà accertare, di volta in volta, se la violazione delle Leggi e dei Regolamenti interni sia tale da arrecare pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero.

Solo nel caso in cui venga accertata l'offensività del passaggio potranno essere adottate le misure appropriate (compreso l'uso gra-

duale delle misure coercitive). In caso contrario la nave commerciale straniera potrà essere solamente assoggettata «to penalties, and the vessel herself to delay or even arrest; but that eventual passage, as such, could not be refused»¹³⁴.

Alla nave da guerra italiana sono attribuiti, infine, incisivi poteri nei confronti di navi mercantili, siano esse nazionali oppure appartenenti a Stati stranieri, che si presume detengano a bordo sostanze stupefacenti o psicotrope.

La legislazione italiana sulla disciplina degli stupefacenti attribuisce, infatti, alla nave da guerra o in servizio di polizia che incontri in mare territoriale una nave mercantile straniera che si sospetti essere adibita al trasporto di sostanze stupefacenti o psicotrope, gli stessi poteri esercitabili dalla nave da guerra nei confronti delle navi nazionali sospettate dello stesso delitto: diritto di fermare la nave straniera, di sottoporla a visita e a perquisizione del carico, di catturarla e condurla in un porto dello Stato o nel porto estero più vicino, in cui risiede un'autorità consolare¹³⁵.

Infine si deve ancora verificare quali siano i poteri di una nave da guerra battente bandiera dello Stato costiero qualora si renda necessario reagire contro il passaggio offensivo nel mare territoriale da parte di una nave da guerra straniera.

Qualora ci si trovi di fronte ad una violazione dell'art. 25 par. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, e cioè qualora la nave da guerra straniera stia violando le norme sul passaggio inoffensivo, potranno essere intraprese nei suoi confronti le misure necessarie per prevenire tale passaggio. Ciò significa che anche contro la nave da guerra straniera sarà possibile usare la forza qualora ciò sia strettamente necessario per impedirle il passaggio offensivo. Dubbi vi sono circa la possibilità di procedere alla cattura della nave da guerra straniera: secondo alcuni Autori sarebbe lecito procedere alla cattura in quanto nel potere di usare la forza armata contro la nave vi sarebbe, inevitabilmente, ricompreso anche quello di procedere alla cattura della stessa. Nel caso della cattura del «Pueblo» già ricordata in precedenza, gli USA sostennero, invece, che

«In the absence of immediate threat of armed attack..., escorting foreign naval vessels out of territorial waters is the strongest action a coastal state should take. The seizure of foreign war ships or other attacks upon them are much too dangerous and provocative acts to be permitted by international law» 136.

Qualora la nave da guerra straniera ponga in essere, nel mare territoriale di uno Stato straniero, una violazione dell'art. 23 e cioè commetta una violazione dei regolamenti dello Stato costiero, quest'ultimo potrà intimare alla nave in questione di lasciare le acque territoriali.

Ove la nave da guerra si conformi all'ordine non saranno possibili ulteriori contromisure salvo, evidentemente, l'esercizio dei mezzi diplomatici disponibili sul piano delle relazioni internazionali.

Qualora, invece, la nave da guerra non ottemperi all'ordine impartitole di abbandonare le acque territoriali lo Stato costiero potrà, tramite le proprie navi da guerra, procedere ad eseguire in maniera forzata l'allontanamento.

In questo caso, peraltro, sarà necessaria una certa graduazione dell'uso della forza onde prevenire la commissione di un illecito internazionale. In riferimento alla presenza illecita di un sottomarino nel mare territoriale ¹³⁷ si è ipotizzato che, dopo aver intimato l'allontanamento, lo Stato costiero può procedere all'adozione delle seguenti misure, da intraprendersi in ordine strettamente cronologico:

i) stabilimento e mantenimento del contatto al fine di accertare se il sommergibile sia penetrato in acque territoriali per una causa di forza maggiore o per un errore di navigazione;

ii) lancio di bombe in profondità vicino al sommergibile, qualora l'unità non abbia giustificato la propria presenza, ma continui a navigare in immersione nel tentativo di interrompere il contatto;

iii) impiego di mezzi bellici volti a far emergere l'intruso (ad esempio reti di sbarramento o mine, accompagnate dal lancio di bombe di profondità vicino all'intruso), se questo, nonostante la chiara intimazione operata con la misura *sub ii*), continui a navigare in immersione;

iv) uso di mezzi bellici, diretti alla distruzione del sommergibile, qualora esso persista nel suo atteggiamento ostile ¹³⁸.

L'ipotesi *sub iv*), peraltro, potrà essere esercitata solo ove l'attività della nave da guerra abbia assunto le caratteristiche di un passaggio offensivo.

2. Nella zona contigua

La zona contigua che, alla luce di quanto dispone la Convenzione del 1982 può estendersi fino ad un massimo di 12 miglia calcolate a partire dal limite esterno del mare territoriale, è un istituto di eventuale proclamazione che non sempre esiste: è questo, ad esempio, il caso dell'Italia che non ha, oggi, una zona contigua distinta dal mare territoriale.

Nella zona contigua lo Stato costiero può esercitare i poteri necessari a

«(a) prevent infringement of its customs, fiscal immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea;

(b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea»¹³⁹.

Lo Stato costiero, quindi, potrà esercitare nella propria zona contigua attività di polizia contro navi commerciali di Stati stranieri al fine di prevenire o reprimere violazioni -poste in essere all'interno del proprio territorio o nel mare territoriale prospiciente- delle leggi nazionali vigenti nei seguenti settori: dogana, fisco, immigrazione e sanità.

Le norme internazionali, a prescindere dall'individuazione delle norme violate e del luogo in cui deve essere avvenuta tale violazione, non precisano ulteriormente quali siano le modalità di esercizio di tali poteri da parte delle navi da guerra. In proposito si dovrà, pertanto, fare riferimento a quanto eventualmente disciplinato nel diritto internazionale generale.

In considerazione del fatto che l'Italia non dispone di una zona contigua, non pare peraltro necessario addentrarsi in una ricerca che

risulta alquanto complessa ma, in questa sede, priva di utilità concreta.

Un solo aspetto ci pare, ad ogni modo, meritevole di segnalazione, per i riflessi che può avere, sia pure indirettamente, sull'individuazione concreta dei poteri delle navi da guerra nella zona contigua: si tratta della previsione, codificata nell'art. 303 della Convenzione del 1982, che predispone una specifica disciplina per il recupero degli oggetti storici ed archeologici che si trovano sul fondo mare. Secondo il par. 2 dell'art. 303, infatti

«In order to control traffic of such objects, the coastal State may, in applying article 33, presume that their removal from the sea-bed in the zone referred in that article, without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in that article».

Tale norma comporta indubbiamente un allargamento delle competenze dello Stato costiero nella propria zona contigua, con la conseguenza che sorgono nuovi poteri per assicurare l'*enforcement* di tale previsione ¹⁴⁰.

3. Negli stretti internazionali

Conviene adesso analizzare il problema relativo ai poteri di *enforcement* spettanti alle navi da guerra nei confronti di navi straniere in navigazione attraverso uno stretto internazionale soggetto al regime del passaggio in transito. È cioè necessario chiedersi quali misure possano essere intraprese dalle navi da guerra dello Stato costiero nei confronti di una nave che abbia violato gli obblighi relativi al passaggio in transito nello stretto, ad essa imposti dall'art. 39 della Convenzione del 1982. Si pensi alle ipotesi in cui la nave si dedichi ad attività senza rapporto con il passaggio, quali manovre militari o esercitazioni di fuoco, nel caso di nave da guerra, o nell'ipotesi di nave mercantile, attività di ricerca scientifica o di pesca.

Sul punto esiste una netta controversia in dottrina. In particolare, si possono individuare due differenti tesi.

La prima, favorevole agli interessi degli Stati marittimi, muove dalla constatazione per la quale l'art. 39 si limita a configurare degli «obblighi a carico delle navi in transito nello stretto»; a differenza dell'art. 19 par. 2, elencante i comportamenti che rendono il passaggio non innocente, l'art. 39 non contiene alcuna previsione secondo cui la violazione di siffatti obblighi determina il venir meno del diritto di passaggio in transito. In altri termini, afferma Moore, «in contrast with the innocent passage section, article 39 delinks duties of ships and aircraft during passage from the definition of transit passage rights»¹⁴¹. Non solo. Secondo la tesi in riferimento è significativo che la Sezione in materia di passaggio in transito non contiene alcuna disposizione, quale quella posta dall'art. 25 in relazione al passaggio nel mare territoriale, che autorizzi lo Stato costiero ad interferire con la nave in passaggio nel caso di violazione di norme della Convenzione. Quanto poi alle navi da guerra, e alle altre navi che godano di immunità, si sottolinea come l'art. 42 par. 5 si limiti ad affermare, per il caso di contravvenzione alle regole della Convenzione, la responsabilità internazionale dello Stato della bandiera senza prevedere alcun diritto di *enforcement* dello Stato costiero nei confronti della nave.

Dall'insieme di tali elementi, gli autori che seguono questa prima impostazione ricavano la conclusione per cui, anche nel caso di violazioni da parte della nave in transito degli obblighi stabiliti dall'art. 39, lo Stato costiero non dispone di alcun potere di prendere misure unilaterali dirette ad impedire il transito, né potrebbe intimare alla nave di lasciare le acque dello stretto. Certamente, la violazione delle norme della Convenzione determina la responsabilità internazionale dello Stato della bandiera: ma le uniche misure di *enforcement* consentite allo Stato costiero consisterebbero nei normali mezzi diplomatici¹⁴².

Una tesi diametralmente opposta è sostenuta da altra parte della dottrina, la quale fa leva in modo particolare sulla previsione conte-

nuta nell'art. 38 par. 3 della Convenzione di Montego Bay. Ai sensi di tale disposizione:

«Any activity which is not an exercise of the right of transit passage through a strait remains subject to the other applicable provisions of this Convention».

Ciò vale a significare, secondo i sostenitori di questa seconda tesi, che la nave la quale compia una attività estranea al diritto di passaggio in transito si verrebbe a porre al di fuori della tutela accordata dalle particolari norme sugli stretti, e tornerebbe ad essere assoggettata alla piena sovranità dello Stato costiero. Con la conseguenza che nei suoi confronti potrebbero essere attuate le misure appropriate al fine di far cessare l'attività, ed eventualmente di impedire il passaggio nello stretto ¹⁴³. Accolta questa seconda impostazione, in pratica, potrebbero applicarsi all'ipotesi in discussione le stesse regole viste in relazione alla nave che violi le regole sul passaggio inoffensivo nel mare territoriale.

Risulta difficile scegliere fra le due differenti tesi, attesa anche una certa contraddittorietà del testo convenzionale e l'assenza di prassi in proposito. La prima, che in definitiva nega ogni potere di *enforcement* dello Stato costiero, risulta maggiormente in linea con i lavori preparatori della Terza Conferenza sul Diritto del Mare ¹⁴⁴. Sul piano pratico, peraltro, è difficile immaginare l'applicazione di un regime che spoglia lo Stato costiero di ogni potere di carattere coercitivo nei confronti di navi straniere che pongano in essere attività non compatibili con il diritto di passaggio in transito.

Alla luce di tali circostanze può forse condividersi una tesi intermedia, sostenuta da alcuni autori. Secondo questa impostazione, lo Stato costiero godrebbe di poteri di *enforcement* nei confronti delle navi straniere soltanto nei casi di violazioni più gravi delle regole sul passaggio in transito, quando cioè siano in gioco suoi interessi essenziali ¹⁴⁵.

4. Nella zona economica esclusiva

Nell'esaminare i diritti ed i poteri attribuiti alle navi da guerra

nella zona economica esclusiva nazionale, pare indispensabile operare, ancora una volta, una netta distinzione a seconda del tipo di nave straniera che commette le violazioni: navi mercantili o navi da guerra.

Esaminiamo, anzitutto, i poteri dello Stato costiero nei confronti delle navi mercantili che si trovino nella zona economica esclusiva.

Qualora uno Stato costiero abbia provveduto a proclamare una zona economica esclusiva (ZEE), esso verrà a godere nei confronti delle navi mercantili straniere di poteri di polizia funzionali alla tutela delle proprie competenze in tale area marina. La base giuridica generale di siffatti poteri di polizia dello Stato costiero va ovviamente individuata nell'art. 56. Quando la norma afferma che nelle materie da essa individuate lo Stato costiero gode di diritti e di poteri di giurisdizione essa fa invero riferimento non solo alla competenza a prescrivere regole di condotta in relazione a tali materie (giurisdizione legislativa) ma anche alla competenza a porre in essere misure di carattere coercitivo per assicurare l'osservanza delle regole di condotta prescritte (giurisdizione attuativa o *enforcement jurisdiction*).

Vale a dire che le navi da guerra e le navi di stato adibite a fini di polizia marittima sono titolari di poteri di carattere coercitivo nei riguardi delle navi mercantili straniere che pongano in essere attività illecite all'interno della ZEE. Il metro della illiceità di tali attività è costituito dalle norme internazionali che delimitano i poteri rispettivi dello Stato costiero e degli Stati terzi nella ZEE e dalla legislazione nazionale dello Stato costiero adottata in conformità a tali norme internazionali.

Vediamo dunque di precisare la portata ed i limiti delle misure che una nave da guerra può intraprendere nei riguardi delle navi mercantili straniere all'interno della ZEE.

Al riguardo, occorre guardare in primo luogo alla Convenzione sul diritto del mare del 1982. Per quanto riguarda la gestione, conservazione e sfruttamento delle risorse biologiche, vale a dire per la materia della pesca, la Convenzione del 1982 contiene alcune specifiche previsioni relative ai poteri di *enforcement* dello Stato costiero.

Così, l'art. 62, par. 4, che riconosce allo Stato costiero il potere di emanare leggi e regolamenti nella *subiecta materia*, in conformità alla Convenzione, stabilisce che tali provvedimenti possano riguardare, *inter alia*, le procedure di *enforcement* da applicare alle navi che pongano in essere attività illecite («enforcement procedures», «mesures d'exécution»).

La norma centrale in materia è comunque costituita dall'art. 73. Essa stabilisce invero alcuni criteri fondamentali, ai quali la legislazione e la prassi degli Stati costieri si devono necessariamente conformare.

La disposizione si apre con un paragrafo nel quale sono riconosciuti i poteri di *enforcement* dello Stato costiero:

«The coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention».

Giova sottolineare che la disposizione non solo provvede alla generale affermazione del potere di *enforcement* dello Stato costiero, ma anche indica a titolo esemplificativo le misure che possono essere in concreto adottate, le quali includono l'abbordaggio, l'ispezione e la cattura della nave straniera, nonché l'inizio di procedimenti giudiziari nei confronti della medesima e del suo equipaggio. Da notare che nel caso di arresto o detenzione della nave mercantile straniera, lo Stato costiero è tenuto a notificare prontamente allo Stato della bandiera, attraverso i canali appropriati, il provvedimento adottato¹⁴⁶.

L'aspetto di maggiore interesse dell'art. 73 riguarda peraltro le limitazioni che i paragrafi 2 e 3 stabiliscono alle competenze repressive dello Stato costiero. In primo luogo, la norma dispone che le navi e le persone dell'equipaggio che siano state arrestate debbano essere rilasciate dopo il pagamento di una cauzione o altra idonea garanzia. In secondo luogo, particolarmente impor-

tante è la regola per cui le sanzioni che lo Stato costiero può infliggere all'equipaggio della nave mercantile per violazione delle leggi e regolamenti in materia di pesca non possono comprendere (a meno di contrario accordo con gli altri Stati interessati) l'imprigionamento né alcuna altra pena corporale. È dubbio che tali limitazioni al potere sanzionatorio dello Stato costiero facciano già parte del diritto consuetudinario, posto che varie legislazioni nazionali in materia di pesca continuano a stabilire pene detentive ¹⁴⁷.

L'art. 73 non contempla peraltro alcuna indicazione circa le modalità attraverso cui giungere al fermo delle navi da pesca straniere. Dal tenore della disposizione, risulta evidente che le navi militari dello Stato costiero non sono certamente abilitate ad aprire il fuoco a vista nei confronti di una nave da pesca la quale sia sorpresa a commettere attività in violazione della Convenzione o delle leggi dello Stato ¹⁴⁸.

Invero, le navi militari dello Stato costiero devono in ogni caso stabilire un contatto con la nave straniera, procedendo ad una intimazione visiva, sonora o via radio.

Un problema di non facile soluzione è quello relativo all'individuazione delle misure che le navi dello Stato costiero possono adottare nel caso in cui la nave straniera non ottemperi all'intimazione di fermo ad essa rivolta. Si tratta di stabilire se ed in quale misura le navi militari dello Stato costiero possano ricorrere a misure implicanti l'uso delle armi per assicurare l'arresto della nave.

Sul piano della prassi, sono innumerevoli gli episodi in cui navi od aeromobili dello Stato costiero hanno aperto il fuoco contro navi da pesca straniere. Gli Stati della bandiera delle navi attaccate hanno generalmente protestato nei confronti dello Stato costiero. Il valore di tale proteste è peraltro sminuito dal fatto che normalmente lo Stato della bandiera ha contestato la circostanza che le sue navi si trovassero all'interno della zona di pesca dello Stato costiero oppure ha affermato l'illegittimità della zona in quanto tale ¹⁴⁹.

Ai fini della ricostruzione dei principi giuridici vigenti in materia,

un precedente particolarmente interessante è quello del *Red Crusader*, nave da pesca britannica che fu sorpresa da alcune navi da guerra danesi a pescare in un'area che esse affermavano trovarsi all'interno nella zona di pesca della Danimarca. Il *Red Crusader* tentò di darsi alla fuga per sottrarsi alla cattura, ma le navi da guerra danesi aprirono il fuoco contro il battello, costringendolo a fermarsi. A seguito della cattura, i due Stati decisero di nominare una apposita Commissione internazionale di inchiesta, soprattutto allo scopo di accertare se la nave si trovasse realmente all'interno della zona di pesca danese. La Commissione ebbe peraltro modo anche di pronunciarsi sulla liceità delle misure coercitive attuate dalle navi danesi. In particolare, a parere della Commissione di inchiesta, le misure intraprese avevano ecceduto il legittimo uso della forza sotto un duplice profilo:

- a) si era aperto il fuoco contro la nave britannica senza procedere ad alcun preavviso;
- b) in tal modo si era creato pericolo per la vita umana a bordo del *Red Crusader* senza provata necessità ¹⁵⁰.

Da tale pronunzia della Commissione di inchiesta risulta in primo luogo confermato che non è possibile aprire il fuoco contro una nave mercantile senza preavviso. Ed in secondo luogo che è consentito un limitato uso della forza nei confronti della nave straniera che disobbedisca all'intimazione di arresto, purché tale uso sia realmente necessario e graduale ¹⁵¹.

La Convenzione del 1982 contiene poi dettagliate regole in materia di poteri di *enforcement* dello Stato costiero in materia di protezione del mare dall'inquinamento. Al fine di evitare che un illimitato uso di tali poteri da parte degli Stati costieri potesse risolversi in eccessivi ostacoli alla libertà di navigazione, l'art. 220 della Convenzione ha graduato le misure che lo Stato costiero può adottare nei confronti delle navi mercantili straniere a seconda della gravità dell'infrazione ad esse attribuita.

Qualora lo Stato costiero abbia serie ragioni di ritenere che una nave straniera in navigazione nella ZEE abbia commesso in tale

zona violazioni delle regole internazionali in materia di prevenzione dell'inquinamento, o alle leggi interne adottate in conformità a tali regole, lo Stato costiero può domandare alla nave di fornire informazioni circa la sua identità, il porto di immatricolazione, i porti di scalo nonché ogni altra informazione utile ai fini dell'accertamento dell'eventuale violazione.

Conviene sottolineare che tali poteri di richiedere informazioni alla nave straniera competono allo Stato costiero, e dunque alle sue navi da guerra o alle altre navi impiegate in compiti di polizia marittima, in relazione ad ogni supposta violazione, a prescindere dalla sua gravità.

Qualora si tratti di infrazioni di una certa gravità, allo Stato costiero sono riconosciuti poteri più estesi. In particolare, nel caso in cui dalla violazione deriva un sostanziale scarico in mare che determini o minacci un notevole inquinamento («a substantial discharge causing or threatening significant pollution»), lo Stato costiero può procedere alla ispezione fisica della nave se questa si è rifiutata di fornire informazioni oppure se tali informazioni appaiono inesatte. Nella ipotesi più grave, in cui dalla infrazione risultino dei danni importanti alle coste, agli interessi dello Stato costiero o alle risorse nella ZEE o nel mare territoriale, lo Stato costiero può procedere all'arresto della nave ed all'istituzione di procedimenti giudiziari nei suoi confronti.

È da notare che la Convenzione del 1982 contiene specifiche norme in materia di poteri di *enforcement* dello Stato costiero nella ZEE soltanto in relazione alle materia della protezione delle risorse biologiche e dell'inquinamento. *Quid juris* per quanto riguarda le altre materie nelle quali la Convenzione riconosce la giurisdizione dello Stato costiero, quali ad esempio lo sfruttamento di altre risorse economiche o la ricerca scientifica marina? Al riguardo si ha una lacuna nella Convenzione.

È innegabile che anche per tali materia vada riconosciuta una giurisdizione coercitiva dello Stato costiero, qualora si tratti di navi mercantili straniere. Ma quali misure possono essere in concreto adottate? Potrebbe forse sostenersi l'applicazione in via analogica dell'art. 73 della Convenzione.

Ragionando in termini di stretto diritto, un autore ha avanzato la tesi per la quale in relazione a tali materie ogni esercizio di poteri di *enforcement* da parte dello Stato costiero vada valutato alla luce di un criterio generale di «ragionevolezza». Lo Stato costiero sarebbe cioè abilitato ad interferire nei confronti delle navi straniere, sospettate di aver contravvenuto alle sue leggi, soltanto qualora e nella misura in cui tale interferenza sia da ritenere giustificata dalla natura e gravità della violazione ¹⁵².

In conclusione è ancora necessario domandarsi quali siano i poteri dello Stato costiero in materia di *enforcement* nei confronti delle navi da guerra straniere, cioè quali misure esso possa porre in essere nel caso di violazione, da parte della nave da guerra, delle leggi emanate dallo Stato i base a quanto prevede l'art. 58 par. 3 della Convenzione del 1982. Come si è visto, in relazione alle navi da guerra in passaggio inoffensivo nelle acque territoriali, l'art. 30 della Convenzione stabilisce che, nell'ipotesi di inosservanza di leggi o regolamenti nazionali, lo Stato costiero può esigere che la nave abbandoni immediatamente le acque territoriali. Ciò comporta, secondo la interpretazione maggioritaria, anche la possibilità di un uso graduale della forza nei confronti della nave militare, qualora essa non rispetti l'intimazione di allontanarsi dalle acque territoriali.

Non è possibile rinvenire una disposizione analoga nella parte V della Convenzione, relativa alla ZEE. Secondo alcuni autori, un risultato simile a quello garantito dall'art. 30 potrebbe peraltro dedursi, in riferimento alla ZEE, dall'art. 58 par. 3 della Convenzione ¹⁵³. In altri termini, secondo questa interpretazione il potere di agire con misure di *enforcement* nei confronti della nave da guerra costituirebbe un corollario del potere legislativo riconosciuto allo Stato costiero.

Questa interpretazione non appare in linea con le previsioni della Convenzione. Ciò per vari motivi. Innanzi tutto, come si è osservato, essa dimentica che le navi da guerra godono della libertà di navigazione, e non di un semplice diritto di passaggio inoffensivo, nella ZEE. Tale libertà non è soggetta alle qualificazioni esistenti per il

passaggio inoffensivo e non può dirsi cessare in ragione della inosservanza delle leggi e regolamenti dello Stato costiero.

Inoltre, è necessario sottolineare che l'art. 58 par. 2 della Convenzione rende applicabili alla ZEE gli articoli dal 88 al 115, nella misura in cui non risultino incompatibili con la Parte V. Oggetto di tale rinvio è anche l'art. 95, il quale pone la regola della completa immunità delle navi da guerra.

Pare dunque ragionevole affermare che lo Stato costiero non disponga di poteri di azione nei confronti delle navi da guerra, che si trovino nella sua ZEE, allo scopo di assicurare l'*enforcement* delle proprie leggi ¹⁵⁴. Ovviamente, dato che nella ipotesi di violazioni di tali leggi potrà essere imputato un'illecito internazionale allo Stato della bandiera, lo Stato costiero potrà avvalersi dei normali mezzi di reazione (protesta diplomatica, contromisure etc.).

5. Nell'alto mare: a) l'esercizio di controlli preventivi e repressivi su navi battenti la bandiera nazionale della nave da guerra

Come è noto, in alto mare la nave, sia essa commerciale, da guerra o adibita a funzioni governative, gode della libertà di navigazione. Perchè tale diritto possa essere effettivamente goduto da tutti vi è un preciso obbligo di astensione dal compiere attività incompatibili con tale libertà. In altri termini, per quanto interessa più specificatamente in questa sede, una nave da guerra -quale regola generale- non potrà interferire con l'esercizio della libertà di navigazione esercitata da navi straniere. Anzi, le navi da guerra devono vigilare affinché le navi commerciali battenti la loro bandiera rispettino l'altrui libertà di navigazione.

Già da questa prima affermazione si ricava che una nave da guerra può, e per certi versi, deve, anche in alto mare

«effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag».

Ciò significa che una nave da guerra può esercitare i controlli previsti nella propria legislazione nazionale nei confronti delle navi battenti la stessa bandiera, ovunque queste si trovino (ad eccezione, ovviamente, del mare territoriale straniero) e, quindi, anche in alto mare.

Praticamente tutti gli ordinamenti nazionali prevedono, al riguardo, regole espresse che attribuiscono poteri di tale natura alle navi da guerra nazionali.

In Italia, ad esempio, l'art. 200 del Codice della Navigazione espressamente dispone che

«In alto mare, nel mare territoriale, e nei porti esteri dove non vi sia un'autorità consolare, la polizia sulle navi mercantili nazionali è esercitata dalle navi da guerra italiane.

A tal fine i comandanti delle navi da guerra possono richiedere alle navi mercantili informazioni di qualsiasi genere, nonché procedere a visita delle medesime e ad ispezione delle carte e dei documenti di bordo; in caso di gravi irregolarità possono condurre le navi predette per gli opportuni provvedimenti in un porto dello Stato, o nel porto estero più vicino in cui risieda un'autorità consolare».

La portata effettiva dei poteri delle navi da guerra dipende, quindi, da quanto prevede espressamente la disciplina nazionale.

Tali attività rivestono comunque un'importanza decisiva per assicurare l'ordinato regime della navigazione in alto mare. In caso di carenze nello svolgimento di tale compito di controllo, di prevenzione e di repressione da parte dello Stato di bandiera è comunque previsto che Stati terzi possano sollecitare lo Stato di bandiera ad una vigilanza più puntuale.

L'art. 94 par. 6 della Convenzione del 1982, infatti, prevede che

«A State which has clear grounds to believe that proper jurisdiction and control with respect to a ship have not been exercised, may report the facts to the flag State. Upon receiving such a report, the flag State shall investigate the matter and, if appropriate, take any action necessary to remedy the situation».

Ma, a prescindere dal diritto di intervenire su navi commerciali battenti la propria bandiera, la nave da guerra può, in deroga alla regola generale della libertà di navigazione e del divieto di interferenza con quest'ultima, intraprendere determinate attività contro navi commerciali straniere che si siano rese responsabili di particolari tipi di illecito.

Tali eccezioni risultano in parte codificate nella Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare e in parte sono state introdotte dalla Convenzione di Montego Bay.

6. (Segue): b) il diritto di inseguimento a caldo («hot pursuit»)

L'art. 23 della Convenzione di Ginevra del 1958, norma di codificazione del diritto internazionale consuetudinario, disciplina il così detto «diritto di inseguimento a caldo». Come è noto si tratta del diritto, riconosciuto allo Stato costiero, di inseguire, anche oltre il limite delle zone di mare all'interno delle quali esercita forme di giurisdizione nazionale, navi commerciali straniere che abbiano violato le regole disciplinanti appunto la navigazione e lo *status* di tali zone di mare. Trattandosi di un istituto ben consolidato nel tempo pare sufficiente, in questa sede, riassumerne le caratteristiche principali.

In primo luogo sarà necessario identificare le navi che possono procedere all'inseguimento e all'eventuale conseguente cattura della nave inseguita: la normativa codificata nella Convenzione di Ginevra del 1958, secondo cui

«The right of hot pursuit may be exercised only by warships or military aircraft, or other ships or aircraft on government service specially authorized to that effect»¹⁵⁵,

è stata ripresa, con modifiche non sostanziali, nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982. Secondo il par. 5 dell'art.111 di quest'ultima Convenzione, infatti,

« The right of hot pursuit may be exercised only by warships or military aircraft, or other ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service and authorized to that effect».

Accertata, quindi, la competenza soggettiva a procedere all'inseguimento a caldo si dovrà ora verificare quando sia possibile esercitare tale diritto. Secondo le Convenzioni citate in precedenza, si può procedere all'inseguimento

«when the competent authorities of the coastal State have good reasons to believe that the ship has violated the laws and regulations of that State» 156.

Presupposto dell'esercizio di tale diritto è quindi l'esistenza di fondati motivi che inducano lo Stato costiero a ritenere che la nave commerciale straniera abbia commesso, durante la propria navigazione, precise violazioni delle leggi e dei regolamenti nazionali. La fondatezza dei sospetti o delle prove che lo Stato costiero adduce al momento di operare l'inseguimento saranno valutati in una fase successiva, qualora la nave inseguita sia stata fermata, visitata ed eventualmente condotta in maniera forzata in un porto nazionale per essere sottoposta a procedimento giudiziario ad opera delle autorità nazionali. Le conseguenze di un'attività pretestuosa di inseguimento da parte dello Stato costiero sono state espressamente codificate: infatti qualora dovesse emergere che

«a ship has been stopped or arrested outside the territorial sea in circumstances which do not justify the exercise of the right of hot pursuit, it shall be compensated for any loss or damage that may have been thereby sustained» 157.

La terza questione da esaminare è quella relativa all'individuazione del luogo dove deve iniziare l'attività di inseguimento. A questo proposito si deve segnalare una certa evoluzione normativa tra quanto prevedeva la Convenzione di Ginevra e quello che prevede la Convenzione di Montego Bay.

Secondo l'art. 23 par. 1 della Convenzione di Ginevra, infatti, l'inseguimento doveva necessariamente iniziare nel mare territoriale o nella zona contigua dello Stato costiero: l'esatta determinazione del luogo in cui potrà avere inizio l'inseguimento è rilevante perchè nella zona contigua

«the pursuit may only be undertaken if there has been a violation of the rights for the protection of which the zone was established»¹⁵⁸.

In considerazione delle innovazioni normative introdotte dalla III UNCLOS e, in particolare modo in relazione all'istituzione dei nuovi istituti delle acque arcipelagiche, della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva, l'art. 111 della Convenzione del 1982 dispone al riguardo, ampliando la previsione codificata nella Convenzione di Ginevra del 1958, che l'inseguimento può iniziare, anzitutto,

«when the foreign ship or one of its boats is within the internal waters, the archipelagic waters, the territorial sea or the contiguous zone of the pursuing State».

Inoltre, al par. 2 viene ulteriormente estesa la portata del diritto di inseguimento a caldo affermandosi che esso può essere esercitato, *mutatis mutandis*,

«to violations in the exclusive economic zone or on the continental shelf, including the safety zones around continental shelf installations, of the laws and regulations of the coastal State applicable in accordance with this Convention to the exclusive economic zone or the continental shelf, including such safety zones».

Per completezza si deve ricordare che perché si possano affermare sussistenti tutti i requisiti che legittimano l'inseguimento a caldo quanto al luogo in cui questo ha avvio, è necessario che al momento in cui alla nave straniera viene intimato l'arresto non solo tale nave ma anche la nave da guerra dello Stato costiero si trovino nella medesima zona di mare (sia essa il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva ecc.).

A questo punto restano ancora da menzionare due aspetti rilevanti: il primo concerne le modalità di svolgimento dell'inseguimento, modalità che risultano accuratamente disciplinate nelle due convenzioni.

Anzitutto la nave da guerra o assimilata dovrà accertare l'esatta localizzazione della nave straniera (o di un suo battello che faccia la spola con la nave stessa) sospettata di aver commesso l'illecito: accertato ciò l'inseguimento potrà iniziare solo dopo che

«a visual or auditory signal to stop has been given at a distance which enables it to be seen or heard by the foreign ship».

Una volta iniziato nelle zone di mare ricordate in precedenza, l'inseguimento potrà continuare, purché sia ininterrotto, anche nell'alto mare fino al momento in cui la nave inseguita non entri nella acque territoriali dello Stato di cui batte bandiera o di un qualsiasi altro Stato.

Il carattere «continuo» dell'inseguimento deve considerarsi assoluto, alla luce della prassi internazionale, ogniqualevolta esso sia stato posto in essere senza interruzioni rilevanti che denotino la volontà di porre termine all'inseguimento stesso ¹⁵⁹.

Infine, sempre a proposito delle modalità che devono caratterizzare l'attività di inseguimento, si è posto il delicato problema se esso includa eventualmente anche il diritto di usare la forza per indurre la nave inseguita a fermarsi. Al riguardo, in verità, la dottrina internationalistica sembra essere alquanto divisa: alcuni studiosi negano in termini assoluti tale possibilità ¹⁶⁰, altri ritengono legittimo procedere all'affondamento ¹⁶¹ mentre altri ancora ritengono che la soluzione al quesito debba essere verificata caso per caso ¹⁶².

In verità, da un esame della prassi internazionale, non particolarmente ricca al riguardo ma comunque significativa ¹⁶³, sembra possibile affermare che, almeno in linea generale, misure estreme quali l'affondamento della nave inseguita dovrebbero essere evitate, in considerazione della gravità e della pericolosità per la vita umana di un simile evento. Tuttavia

«if all measures prescribed by international law have been used in vain and if all possible warnings have been given to the pursued vessel and not followed, then force might be used within moderate limits. Such moderation prescribes that no unnecessary force should be exercised and that great diligence should be taken to ensure safety of the lives of all persons on the pursued vessel»¹⁶⁴.

Dopo aver individuato le regole internazionali che disciplinano il diritto di inseguimento a caldo sarà opportuno ricordare quanto prevede in proposito la normativa interna italiana attualmente in vigore. Al riguardo si deve richiamare l'art. 54 del Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare che, riferendosi alle competenze del comandante la nave da guerra, dispone che

«1. È autorizzato a proseguire in alto mare l'inseguimento di nave mercantile straniera che abbia violato nelle acque interne o nel mare territoriale dello Stato italiano leggi o regolamenti dello stesso, purché

– la nave o una delle sue imbarcazioni, al momento dell'inizio dell'inseguimento, si trovi nelle acque interne o nel mare territoriale dello Stato o – se ha violato uno dei diritti che la zona contigua ha lo scopo di proteggere nella zona stessa;

– l'inseguimento sia preceduto da un'ordine di fermo, dato con un mezzo acustico od ottico e da distanza tale da poter essere udito o veduto;

– l'inseguimento sia condotto ininterrottamente dalla nave che l'ha iniziato o da altra nave o da altro mezzo aereo che l'abbia rilevata in modo che non vi sia stata interruzione nell'inseguimento.

2. L'inseguimento deve essere sospeso se la nave inseguita entra nel mare territoriale di cui batte la bandiera o di altro Stato.

3. La nave inseguita, quando raggiunta, è catturata e condotta, con le persone su di essa imbarcate, nel più vicino porto dello Stato per gli opportuni provvedimenti.

4. Durante l'inseguimento può essere fatto uso della forza per costringere la nave inseguita ad ubbidire, ove ogni altro mezzo si sia dimostrato inefficace. In tale ipotesi sono osservate le modalità indicate nell'ultimo comma del paragrafo 2 del precedente art. 53».

La disposizione ora riportata costituisce, sostanzialmente, una

semplice riproduzione dell'art. 23 della Convenzione di Ginevra con l'aggiunta, invero quanto mai significativa, della disciplina dell'eventuale uso della forza.

Ciò induce a sottolineare due considerazioni: da un lato, ancora una volta emerge l'esigenza di aggiornare il Regolamento per renderlo concretamente applicabile alle mutate realtà giuridica che ha visto un'allargamento delle condizioni in presenza delle quali è possibile dare avvio all'attività di inseguimento a caldo.

In secondo luogo, la disciplina dell'uso della forza codificata nel par. 4 dell'art. 54 che fa rinvio al par. 2 dell'art. 53 suscita, obiettivamente, alcune perplessità quanto alla sua conformità con le rilevanti regole internazionali che sovrintendono la materia. In particolare ci pare che manchi un riferimento al fatto che al momento di prendere la decisione di usare la forza contro la nave inseguita si dovrà tenere adeguatamente conto dell'elemento della proporzionalità tra la natura dell'illecito che si ritiene sia stato commesso dalla nave inseguita e l'uso della forza prospettata.

Inoltre ci pare che la norma interna sia carente anche per il fatto che non fa espresso richiamo all'esigenza di tutelare, nella misura più ampia possibile, la vita che potrebbe, ovviamente, venire gravemente compromessa al momento in cui si dovesse decidere di passare ad un uso della forza.

Non solleva, invece, particolari problemi l'aspetto relativo alle modalità di esercizio della forza codificato nel paragrafo 2 dell'art. 53 che come si vedrà in seguito, appare sostanzialmente idoneo ad assicurare l'esigenza di graduare l'uso della forza.

7. (Segue): c) la repressione della pirateria

Tra le eccezioni alla libertà di navigazione in alto mare codificate sia a Ginevra che a Montego Bay assume particolare rilievo la regola che obbliga gli Stati a cooperare

«to the fullest possible extent in the repression of piracy on the high seas or in any other place outside the jurisdiction of any State».

In presenza di un atto di pirateria, la cui definizione è stata codificata all'art. 15 della Convenzione di Ginevra del 1957 sull'alto mare e all'art. 101 della Convenzione del 1982¹⁶⁵, commesso in alto mare o in un'area non sottoposta alla giurisdizione di alcuno Stato, una nave da guerra battente bandiera qualsiasi potrà legittimamente catturare la nave o l'aeromobile pirata. Essa potrà, altresì, catturare la nave o l'aeromobile precedentemente catturati dai pirati, arrestare i responsabili dell'atto di pirateria e confiscare i beni a bordo delle navi o degli aerei. Saranno, poi, le Corti giudiziarie dello Stato di bandiera della nave da guerra a doversi pronunciare sulle eventuali pene da infliggere ai responsabili nonché i provvedimenti cui sottoporre navi, aerei e relativo carico confiscati, tenendo in adeguata considerazione i diritti di terzi in buona fede.

Qualora, peraltro, la cattura della nave sospettata di pirateria sia avvenuta senza che vi fossero adeguati motivi o prove circa la concreta responsabilità della nave coinvolta, lo Stato cattore

«shall be liable to the State the nationality of which is possessed by the ship or aircraft for any loss or damage caused by the seizure»¹⁶⁶.

Le due Convenzioni prevedono altresì una disciplina che consente di ricostruire, in maniera sufficientemente dettagliata, quali navi possano procedere alla cattura della nave sospetta di pirateria. Secondo l'art. 21 della Convenzione di Ginevra del 1958

«A seizure on account of piracy may be carried out only by warships or military aircraft, or other ships or aircraft on Government service».

La corrispondente norma della Convenzione del 1982, l'art. 107, ha precisato meglio le caratteristiche della navi e degli aerei non militari che possono procedere all'arresto ed alla cattura delle navi pirata: tali navi o aerei, infatti, oltre ad essere autorizzati a compiere tale attività dovranno essere «*clearly marked and identifiable as being on Government service*»¹⁶⁷.

I redattori del testo convenzionale hanno cioè voluto pretendere che il carattere di nave governativa dovesse essere facilmente ed

immediatamente identificabile: ciò, probabilmente, allo scopo di evitare incomprensioni e possibili situazioni di tensione che costituirebbero, indubbiamente, un pericolo per la sicurezza della navigazione in alto mare.

8. (Segue): d) la repressione della tratta degli schiavi

Una terza eccezione, di natura essa pure certamente consuetudinaria, è quella codificata nell'art. 13 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 e ripreso nell'art. 99 della Convenzione del 1982. Entrambi gli articoli, formulati in modo identico, dispongono che ogni Stato deve adottare tutte le misure necessarie per prevenire e punire il trasporto di schiavi da parte di navi battenti bandiera nazionale. Questo significa che dovranno essere adottate normative interne idonee allo scopo. Dall'altra parte, poi, è previsto che

«any slave taking refuge on board any ship, whatever its flag, shall ipso facto be free» 168.

Ai fini che qui interessano, questa disposizione deve essere letta in stretta relazione con l'art. 110 della Convenzione di Montego Bay e l'art. 22 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare, articoli sui quali si soffermerà l'attenzione nei successivi paragrafi. Ad ogni modo si può sin qui anticipare che la nave da guerra può legittimamente fermare e visitare una nave straniera sospettata di essere direttamente coinvolta nel traffico di schiavi. Se la nave fermata batte la medesima bandiera della nave da guerra, allora quest'ultima potrà procedere alla cattura ed al trasferimento forzato della nave e del suo equipaggio in un porto nazionale dove dovranno essere avviati i procedimenti penali per i reati commessi 169.

Ove, invece, si tratti di nave straniera, il comportamento della nave da guerra dovrà essere radicalmente diverso: anzitutto potrà consentire agli schiavi imbarcati di guadagnare immediatamente la libertà salendo a bordo della nave da guerra stessa; la nave che tra-

sportava gli schiavi dovrà, quindi, essere lasciata libera di continuare la propria navigazione anche se il comandante della nave da guerra dovrà predisporre un dettagliato rapporto su quanto avvenuto trasmettendo tale rapporto alle competenti autorità dello Stato di cui la nave fermata batte bandiera ¹⁷⁰.

La formulazione delle norme ora ricordate risente in larga misura dell'evoluzione storica della disciplina del fenomeno in esame. Già a partire dall'inizio del secolo scorso, infatti, il tema dell'eliminazione della tratta degli schiavi aveva ripetutamente sollecitato l'interesse delle principali nazioni civilizzate. Diversi Trattati internazionali e numerose Dichiarazioni ¹⁷¹ ribadiscono non solo la condanna del fenomeno della schiavitù ma anche l'invito a tutti gli Stati ad adottare i provvedimenti interni necessari a prevenire e a debellare il fenomeno.

Con riguardo al problema più specifico della tratta degli schiavi via mare è da segnalare l'esistenza di un numero relativamente cospicuo di trattati internazionali dedicati al tema ¹⁷²; ai nostri fini può risultare sufficiente menzionare la Convenzione più recente stipulata a Ginevra nel 1956 ed avente per oggetto l'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle forme e pratiche analoghe alla schiavitù ¹⁷³. Tra le norme particolarmente significative di questa Convenzione, oltre all'art. 4 che conferma la regola per cui lo schiavo acquista la propria libertà, *ipso facto*, al momento in cui si rifugia a bordo di una nave, merita segnalare l'art. 3 par.3. Quest'ultimo, infatti, prevede un obbligo di reciproca informazione di tutti i casi di violazione delle regole adottate per l'abolizione della schiavitù di cui una parte sia venuta a conoscenza. Questa informazione diviene il presupposto dell'effettiva repressione del reato da parte dello Stato di bandiera. Quest'ultimo, come si ricorderà, ha l'obbligo di predisporre al proprio interno tutti gli atti normativi per procedere alla decisa e severa punizione dei colpevoli di tali reati.

9. (Segue): e) la cooperazione internazionale in materia di lotta al narcotraffico via mare

In considerazione del diffondersi e dell'accuirsi del fenomeno del

narcotraffico via mare ¹⁷⁴, è emersa con sempre maggiore chiarezza l'esigenza di prevedere determinate forme di cooperazione interstatale per rendere più difficile tale attività illecita.

Se ancora nella Convenzione di Ginevra del 1958 il fenomeno veniva affrontato, come si è visto, solo ed esclusivamente nell'ambito dei poteri attribuiti allo Stato costiero nel proprio mare territoriale, nella III UNCLOS si è voluto percorrere un passo in avanti verso l'accentuazione delle forme di cooperazione.

L'art. 108 della Convenzione del 1982, infatti, dispone che

«1. All States shall co-operate in the suppression of illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances engaged in by ships on the high seas contrary to international conventions.

2. Any State which has reasonable grounds for believing that a ship flying its flag is engaged in illicit traffic in narcotic drugs or psychotropic substances may request the co-operation of other States to suppress such traffic.

La formulazione della norma, assai cauta, comporta a carico degli Stati un semplice obbligo di cooperazione nella lotta al fenomeno del narcotraffico via mare. Per dare un contenuto maggiormente concreto a tale esigenza di accentuare le forme di cooperazione internazionale, è stata elaborata a Vienna, il 20 dicembre 1988, una specifica *Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* ¹⁷⁵, che prevede, all'art. 17, una precisa istituzionalizzazione del generico obbligo di cooperazione codificato nella III UNCLOS. In presenza di una nave sospetta di narcotraffico, che si trovi in alto mare, lo Stato terzo può richiedere al presunto Stato di bandiera la verifica della reale appartenenza della nave ai propri registri. Accertato quanto sopra, lo Stato terzo potrà richiedere allo Stato di bandiera l'autorizzazione a prendere misure nei confronti della nave sospetta di essere coinvolta in attività illecite di narcotraffico. Alla luce del par. 4 dell'art. 17 della Convenzione di Vienna, lo Stato di bandiera può autorizzare lo Stato richiedente a porre in essere, *inter alia*, le seguenti misure

- (a) Board the vessel;
- (b) Search the vessel;

(c) If evidence of involvement in illicit traffic is found take appropriate action with respect to vessel, persons and cargo on board».

Allo scopo di rendere più agevole e soprattutto più spedito il procedimento di autorizzazione, ogni Stato contraente dovrà organizzare, al proprio interno, una struttura apposita, funzionante in permanenza, attrezzata in maniera idonea onde poter consentire di rispondere alle richieste di autorizzazione ad intervenire entro tempi assai rapidi.

La Convenzione di Vienna, poi, invita espressamente le Parti a stipulare accordi bilaterali o regionali al fine di assicurare il più alto grado possibile di efficacia a questa forma di cooperazione internazionale nella lotta al narcotraffico. Sulla base di tale invito della Convenzione sono stati stipulati diversi accordi bilaterali: in questa sede interessa esaminare, principalmente, l'*Accordo del 23 marzo 1990 tra Italia e Spagna per la repressione del traffico illecito di droga in mare*¹⁷⁶. Si tratta di un accordo quanto mai interessante ed importante ai fini che qui rilevano in quanto conferisce competenze del tutto nuove alle navi da guerra dei due Stati.

Dopo aver definito il campo di applicazione delle norme convenzionali (vengono esclusi gli interventi contro navi da guerra nonché contro quelle navi che vengono utilizzate da ciascuna delle Parti per un servizio pubblico a carattere non commerciale), la Convenzione del 1990 dispone che, in caso di fondati sospetti o di fatti consistenti nella detenzione al fine di distribuire, depositare, trasportare, trasbordare, vendere, fabbricare o trasformare sostanze stupefacenti e psicotrope,

«ciascuna Parte riconosce all'altra il diritto di intervenire, in sua rappresentanza, nelle acque site al di là del limite del proprio mare territoriale, sopra le navi e qualunque altra imbarcazione o galleggiante che alzino bandiera dell'altra parte o che ne abbiano comunque la nazionalità»¹⁷⁷.

Le modalità dell'esercizio di tali poteri di intervento sono scrupolosamente disciplinate nel par. 2 dell'art.5 che, dopo aver ribadito che solo le navi da guerra e le aeronavi militari o le altre navi o aeronavi a

tal fine debitamente autorizzate che portano in maniera visibile un contrassegno esterno e che sono identificabili come navi o aeronavi in servizio dello Stato di una delle Parti possono porre in essere le misure convenzionalmente disciplinate, afferma che tali navi

«potranno inseguire, fermare ed abbordare la nave, verificare i documenti, interrogare le persone che si trovano a bordo e, se permangono i fondati sospetti, visitare la stessa, procedere al sequestro della droga ed all'arresto delle persone coinvolte e, se occorre, condurre la nave al porto idoneo più vicino informandone – se possibile prima, altrimenti, subito dopo – lo Stato di cui la nave batte bandiera o di cui abbia comunque la nazionalità».

Nello svolgimento delle attività collegate con il diritto di intervento, le Parti dovranno tenere debitamente conto

«della necessità di non pregiudicare la sicurezza della vita in mare e quella della nave e del suo carico e di non recare pregiudizio agli interessi commerciali e giuridici dello Stato di bandiera e di ogni altro Stato interessato» 178.

Quest'ultima previsione normativa è decisamente importante perché contribuisce a limitare ulteriormente le modalità di intervento nei confronti di una nave sospetta battente bandiera della controparte.

Infine si deve ancora menzionare che vi è un preciso obbligo a carico degli Stati contraenti di ben ponderare ogni decisione di porre in essere un intervento nei confronti di una nave della controparte: il par. 4 dell'art. 5 della Convenzione del 1990, infatti, prevede che qualora dovesse risultare che l'intervento sia avvenuto senza che ricorressero motivi di sospetto sufficienti ad eseguire l'operazione

«la Parte che l'ha portata a termine può essere ritenuta responsabile di eventuali perdite o danni, salvo che l'intervento sia stato effettuato ad istanza dello Stato di bandiera».

L'accordo italo-spagnolo, pur essendo il primo di tale natura tra

due Stati europei, riprende in verità un'idea ed un'esperienza già sviluppate nello Scambio di Note del 13 novembre 1981 tra Stati Uniti e Regno Unito (*Exchange of Notes concerning Cooperation in the Suppression of Unlawful Importation of Narcotic Drugs into the United States*)¹⁷⁹ e si inserisce in una tendenza tesa a migliorare le forme di cooperazione internazionale per rendere più incisiva la lotta al narcotraffico per via marina¹⁸⁰.

Tale nuova tendenza comportà, come si è visto, nuovi poteri e nuovi oneri a carico delle navi da guerra degli Stati interessati. Peraltro, è bene sottolinearlo, l'efficacia di tali nuovi previsioni normative e di queste nuove competenze affidate alle navi da guerra dipenderà, in gran parte, dal contemporaneo accentuarsi delle forme di cooperazione giudiziaria e tra le forze di polizia degli Stati interessati: la cooperazione in questi ultimi settori, infatti, costituisce spesso il presupposto degli interventi in alto mare per sopprimere il fenomeno del narcotraffico.

10. (Segue): f) la repressione delle trasmissioni radiotelevisive non autorizzate

La III UNCLOS ha introdotto, in termini del tutto innovativi, una ulteriore eccezione alla libertà di navigazione in alto mare: ciò nell'ipotesi che la nave sia coinvolta in attività consistenti nell'emissione non autorizzata di trasmissioni radiotelevisive.

Ai fini della Convenzione, per trasmissione non autorizzata si deve intendere

«the transmission of sound radio or television broadcasts from a ship or installation on the high seas intended for reception by the general public contrary to international regulations, but excluding the transmission of distress calls»¹⁸¹.

Tre sembrano essere le caratteristiche che contraddistinguono la fattispecie in esame.

1. Anzitutto deve trattarsi di un'emissione di trasmissioni radiofo-

niche o televisive: sono da escludersi, pertanto, non solo le «transmission of distress calls» ma anche tutte quelle forme di diffusione del suono o dell'immagine non collegabili direttamente alla radio o alla televisione.

2. Le trasmissioni testé descritte devono provenire da una nave o da un'installazione che sia localizzata in alto mare: qualora la nave operi nel mare territoriale dello Stato interessato quest'ultimo avrebbe strumenti ben più incisivi per intervenire al fine di porre termine all'illecito.

3. Le trasmissioni devono essere emanate con la finalità di essere dirette ad un pubblico generale in violazione delle apposite regole internazionali.

In altri termini, l'obiettivo perseguito attraverso l'attività posta in essere a bordo della nave o dell'installazione in alto mare deve essere quello di raggiungere la popolazione di un certo territorio in contrasto con le specifiche regole e discipline internazionali. Non sono pertanto ricompresi nella sfera di applicazione della norma in esame, i casi in cui le trasmissioni siano indirizzate ad un solo destinatario o, comunque, ad un numero assai limitato (se rapportato alla composizione complessiva della popolazione locale) di individui.

In presenza di questi tre presupposti sorge, in deroga alla regola generale sulla libertà di navigazione in alto mare e del divieto di interferenze con questa, un diritto di repressione di tale attività illecita. La Convenzione indica con precisione la sfera degli Stati cui viene attribuita una legittimazione ad agire. Si tratta

- a) dello Stato di bandiera della nave in questione;
- b) dello Stato in cui è registrata l'installazione utilizzata per compiere l'attività illecita;
- c) dello Stato di cui la persona coinvolta nell'attività di emissione illecita di trasmissioni radiotelevisive è cittadino;
- d) di ogni Stato all'interno del quale la trasmissione può essere ricevuta;

e) di ogni Stato in cui le radiocomunicazioni regolarmente operanti subiscono delle interferenze a causa dell'attività illecita posta in essere a bordo della nave o dell'installazione in alto mare.

Gli Stati ora individuati hanno il diritto non solo di perseguire di fronte ai propri tribunali coloro che si sono resi responsabili dell'attività illecita descritta in precedenza, ma hanno anche, come si vedrà in termini più approfonditi nei successivi paragrafi 12 e seguenti, il diritto, in alto mare, di fermare la nave, di arrestare le persone a bordo e di confiscare gli impianti utilizzati per l'esercizio delle trasmissioni non autorizzate.

La norma ora commentata costituisce, indubbiamente, un esempio di sviluppo progressivo del diritto internazionale.

È da tenere, infine, in considerazione che, a differenza di altri settori disciplinati in termini simili (si veda, ad esempio quello della lotta al narcotraffico), non è stata data ancora concreta attuazione all'obbligo, invero alquanto generico, incombente agli Stati di cooperare per la repressione del fenomeno in esame. Non sono state ancora elaborate, cioè, delle Convenzioni internazionali specifiche sul tema per dare concretezza all'obbligo generico di cooperazione. Questa realtà trova, forse, spiegazione nella constatazione che, di fatto, il fenomeno delle trasmissioni radiotelevisive non autorizzate in alto mare risulta ancora molto limitato.

11. (Segue): g) il ruolo delle navi da guerra per la tutela dei cavi e delle condotte sottomarine

Un'ulteriore eccezione, invero relativamente poco conosciuta, alla libertà di navigazione è data dalle previsioni relative alla tutela dei cavi, degli oleodotti e delle condotte sottomarine.

La normativa internazionale avente per oggetto la disciplina di questo fenomeno si pone un duplice obiettivo: da un lato ribadire la libertà, sia pure entro determinate condizioni, di posa dei cavi e delle condotte sottomarine e, dall'altro lato, assicurare un'adeguata

protezione contro la distruzione o il danneggiamento volontario o casuale degli stessi.

La prima e unica Convenzione dedicata espressamente al tema è la Convenzione di Parigi del 14 marzo 1884 per la protezione dei cavi sottomarini ¹⁸². Dopo aver ribadito la libertà di posa di tali cavi, la Convenzione passa ad individuare una serie di prescrizioni a carico degli Stati in modo da consentire un efficace sistema di protezione e di repressione di eventuali azioni mirate a danneggiare tali cavi.

In questo contesto, la Convenzione individua, all'art. 10, una speciale competenza a favore delle navi da guerra: viene infatti previsto che

«Lorsque les officiers commandant les bâtiments de guerre ou les bâtiments spécialement commissionnés à cet effet par l'une des Hautes Parties contractantes auront lieu de croire qu'une infraction aux mesures prévues par la présente Convention a été commise par un bâtiment autre qu'un bâtiment de guerre, ils pourront exiger du capitaine ou du patron l'exhibition des pièces officielles justifiant de la nationalité dudit bâtiment.

Mention sommaire de cette exhibition sera faite immédiatement sur les pièces produites.

En outre, des procès-verbaux pourront être dressés par lesdits officiers, quelle que soit la nationalité du bâtiment inculpé. Ces procès-verbaux seront dressés suivant les formes et dans la langue en usage dans le pays auquel appartient l'officier qui les dresse; ils pourront servir de moyen de preuve dans le pays ou ils seront invoqués et suivant la législation de ce pays. Les inculpés et les témoins auront le droit d'y ajouter ou d'y faire ajouter, dans leur propre langue, toutes explications qu'ils croiront utiles; ces déclarations devront être dûment signées».

La formulazione della norma appare chiara e, tenuto conto delle regole fissate nella Convenzione per attribuire la competenza giurisdizionale, consente di affermare quanto segue:

a) la nave da guerra di qualsiasi Stato contraente che ritenga che una nave abbia causato la rottura o il danneggiamento di cavi sottomarini può procedere al fermo della stessa e ad esercitare il diritto di visita per accertare, attraverso un esame dei documenti di bordo, l'effettiva nazionalità della nave stessa.

b) Se la nazionalità della nave risulterà essere la medesima di quella della nave da guerra, quest'ultima potrà intraprendere, ove i sospetti si siano dimostrati fondati, tutte le misure previste nel proprio ordinamento interno a carico di chi commette quel particolare reato di danneggiamento o di rottura dei cavi sottomarini.

c) Se dalla visita emerge che la nave batte regolarmente bandiera straniera, e sempreché i sospetti si siano dimostrati fondati, l'ufficiale della nave da guerra visitante potrà fare un rapporto, comprensivo delle osservazioni eventualmente fatte dal comandante della nave fermata. Tale rapporto dovrà essere inviato alle competenti autorità dello Stato di bandiera della nave visitata affinché sia iniziato il relativo procedimento penale.

d) Ove ciò non fosse possibile, in conformità all'art. 8 della Convenzione,

«la répression des infractions à la présente Convention aura lieu, dans chacun des Etats contractants, à l'égard de ses nationaux, conformément aux règles générales, la compétence pénale résultant de lois particulières de ces Etats ou des traités internationaux».

La Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare e quella di Montego Bay del 1982 hanno ripreso solo alcuni degli aspetti codificati nella Convenzione di Parigi: tale scelta, invero, fu criticata perché il mancato riferimento alla Convenzione del 1884

«might well raise doubts as to the continued validity of the Convention, which in its entirety represents the whole of existing international law on the protection of submarine cables»¹⁸³.

Gli articoli codificati nella Convenzione di Ginevra del 1958 e in quella di Montego Bay del 1982 riguardano, infatti, quattro aspetti. Oltre alla libertà di posa dei cavi e delle condotte sottomarine, viene previsto che gli Stati dovranno procedere ad introdurre, nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, specifiche previsioni normative che qualifichino quali reati

«the breaking or injury by a ship flying its flag or by a person subject to its jurisdiction of a submarine cable beneath the high seas done wilfully or through culpable negligence, in such a manner as to be liable to interrupt or obstruct telegraphic or telephonic communication, and similarly the breaking or injury of a submarine pipeline or high voltage power cable» 184.

Gli Stati, poi, devono introdurre regole per assicurare che le persone sotto la loro giurisdizione che nel riparare un cavo ne danneggiano un altro, siano tenute a risarcire i costi delle riparazioni.

Infine, dovranno essere previste norme che consentano a chi dimostra di aver sacrificato una rete, un'ancora o altra attrezzatura per la pesca per evitare di danneggiare un cavo, di essere risarcito del danno da parte del proprietario del cavo sottomarino.

Le due Convenzioni non riprendono quella parte della Convenzione di Parigi del 1884 che, come si è visto, attribuiva alle navi da guerra specifiche competenze in tema di accertamento e repressione dei reati di danneggiamento o rottura dei cavi sottomarini.

L'assenza di norme di tale genere, peraltro, non pregiudica l'applicazione della Convenzione del 1884 che è, a tutti gli effetti, da considerarsi ancora in vigore per i numerosi Stati che l'hanno ratificata o che vi hanno aderito 185. Si consideri, poi, che la perdurante vigenza della Convenzione del 1884 si può ricavare anche dall'art. 30 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare secondo cui

«The provisions of this Convention shall not affect conventions or other international agreements already in force, as between States parties to them»

e dall'art. 311, par. 2, della Convenzione del 1982, il quale, a sua volta, prevede che

«This Convention shall not alter the rights and obligations of States Parties which arise from other agreements compatible with this Convention and which do not affect the enjoyment by other States Parties of their rights or the performance of their obligations under this Convention».

Pare, in verità, sufficientemente pacifico che la Convenzione del 1884 non sollevi alcun dubbio quanto alla sua compatibilità con la Convenzione del 1982. Pertanto si può concludere affermando che oggi le navi da guerra possono ancora esercitare, in alto mare, i controlli previsti dalla Convenzione del 1884 anche nei confronti di navi battenti bandiera straniera.

12. Il diritto di visita: a) profili generali

Nei paragrafi precedenti già si è accennato, sia pure solo in maniera incidentale, che in determinate situazioni la nave da guerra può esercitare un diritto di visita nei confronti di navi commerciali straniere: resta salva, ovviamente, la possibilità che specifici trattati internazionali, bilaterali o multilaterali, prevedano una disciplina diversa ¹⁸⁶. La Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare prevedeva, al riguardo, tre ipotesi in presenza delle quali si poteva esercitare questo diritto di visita:

- a) That the ship is engaged in piracy; or
- b) That the ship is engaged in the slave trade; or
- c) That, though flying a foreign flag or refusing to show the flag, the ship is, in reality, of the same nationality as the warship ¹⁸⁷.

Nella Convenzione del 1982 l'articolo corrispondente ha provveduto ad allargare ad altre due ipotesi i casi in cui risulta lecito procedere alla visita: ciò nei casi in cui vi sia ragionevole sospetto che

- the ship is engaged in unauthorized broadcasting and the flag State of the warship has jurisdiction under article 109;
- the ship is without nationality».

Alcune delle ipotesi codificate nei due articoli sono già state esaminate in precedenza: conviene, pertanto, dedicare ora l'attenzione a quelle ipotesi non ancora approfondite. Ad ogni modo, in questa

prima parte dell'indagine si esamineranno solo i presupposti in presenza dei quali si potrà procedere ad effettuare la visita: nella seconda parte, invece, si esaminerà più in dettaglio come deve essere esercitato, nel caso concreto, il diritto di visita.

13. (Segue): b) la visita per accertare la bandiera

Come ricordato, la visita può essere effettuata, anzitutto, qualora la nave commerciale esponga una bandiera straniera (o si rifiuti di esporre la bandiera) e vi siano fondati sospetti che essa abbia, in verità, la medesima bandiera della nave da guerra.

La formulazione della norma, che si è certamente consolidata in una regola di diritto internazionale consuetudinario, è il frutto di una prassi sostanzialmente uniforme degli Stati. Anche in dottrina vi è, al riguardo, una sostanziale unità di posizioni.

Il Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare italiana dispone al riguardo che la nave da guerra italiana che incontri in alto mare una nave mercantile che non alzi la bandiera

«è autorizzata a richiederle di far conoscere la sua nazionalità soltanto se abbia serio motivo di ritenere che... si tratti di nave nazionale, benché cerchi di nascondere».

La richiesta è fatta alzando la bandiera nazionale o con altro segnale ottico effettuato da distanza reale che possa essere facilmente veduto da bordo della nave mercantile».

Ove, poi, la nave in questione non dovesse ottemperare alla richiesta della nave da guerra italiana, questa dovrà procedere ad una seconda intimazione. Se, cionostante, la nave non dovesse ubbidire si potrà avviare una procedura particolare comportante l'uso graduale della forza. La nave da guerra, innanzitutto, sparerà un colpo di cannone in bianco: secondo l'art. 53 del Regolamento, poi,

«se, malgrado questo richiamo, essa persiste nel suo atteggiamento negativo, fa sparare un secondo colpo con proiettile inerte ma in modo da non colpirla. Adopera, infine la forza come *extrema ratio* per costringerla a mostrare la bandiera».

A prescindere dalle regole relative alla disciplina dell'uso graduale della forza, in questa sede merita segnalare che un'attenta lettura della norma permette di evidenziare l'esistenza di una differenza sensibile tra il testo codificato nel Regolamento e la disciplina internazionale.

Secondo il Regolamento interno italiano, infatti, presupposto dell'attività della nave da guerra è dato dal fatto che la nave non alzi bandiera e vi siano fondate ragioni di ritenere che si tratti di nave nazionale. La norma internazionale, dall'altro lato, estende la possibilità dell'esercizio del diritto di visita anche alle navi che battono bandiera straniera semprechè la nave da guerra abbia fondati motivi per ritenere che si tratti di bandiera falsa essendo quella vera la medesima della nave da guerra.

Si tratta di una differenza di un certo rilievo che forse meriterebbe essere attentamente riconsiderata dalle competenti autorità italiane.

Ad ogni modo, cercando di ricapitolare, si può affermare che secondo il diritto internazionale il diritto di visita può essere esercitato in alto mare da una nave da guerra nei confronti di una nave commerciale ogniquale volta vi sia il fondato sospetto che quest'ultima, pur battendo una bandiera straniera, o rifiutandosi di mostrarla, abbia, in verità, la medesima bandiera della nave da guerra.

Una corretta lettura della disposizione risulta quanto mai importante, specie ove si ponga mente al delicato problema della perdurante vigenza della norma che, a parere di non pochi, consentiva in alto mare alle navi da guerra di chiedere alle navi commerciali di identificarsi. Anche se pare possibile affermare che sussiste in proposito una prassi abbastanza diffusa, non pare si possano trarre da questa elementi confortanti per affermare l'esistenza di una precisa regola giuridica: ciò perché non sarebbe facile individuare l'elemento dell'*opinio juris ac necessitatis* che costituisce uno dei pila-

stri fondamentali sui quali poggia qualsiasi norma di diritto internazionale.

Un aspetto ci pare decisivo per la ricostruzione dell'esatto quadro giuridico: secondo le norme esaminate, il diritto di visita in alto mare nei confronti di navi commerciali che non esibiscono la bandiera sussiste solo ed esclusivamente se vi sono fondati sospetti che si tratti di navi della stessa nazionalità della nave da guerra che effettua la visita ¹⁸⁸. Ove, invece, non vi fossero elementi tali da indurre questo sospetto, la visita non potrebbe lecitamente essere effettuata. Se così è, l'eventuale diritto delle navi da guerra di chiedere alla navi commerciali incontrate in alto mare di identificarsi sarebbe decisamente particolare in quanto non sarebbe ravvisabile, allo stato attuale, alcuna reazione internazionale contro il mancato ottemperamento da parte della nave commerciale all'ordine della nave da guerra che non abbia particolare motivo di ritenere che si tratti di una nave nazionale. Questa, ove il caso, potrà comunque fare rapporto alle competenti autorità interne dello Stato di bandiera ma quest'ultimo sarà libero, in assenza di vincoli giuridici internazionali, di valutare come meglio ritiene il comportamento della propria nave commerciale.

Dimostrazione di questa libertà è data dal fatto che in alcuni ordinamenti, a differenza di quanto avviene in altri, è stato espressamente codificato, a livello interno, l'obbligo per le navi commerciali nazionali di rispondere alla richiesta di identificazione avanzata in alto mare da navi da guerra straniere. Un esempio di tale genere, sia pure parziale perché limitato all'intimazione delle navi da guerra di potenze amiche, può essere ravvisato nell'art. 201 del codice italiano della navigazione secondo cui

«Le navi mercantili nazionali devono obbedire all'intimazione di fermata delle navi da guerra di potenze amiche, giustificando, se richieste, la propria nazionalità».

Una simile previsione normativa certamente non si fonda su alcuna norma di diritto internazionale attualmente vigente ma neppure contrasta con alcuna regola internazionale.

14. (Segue): c) il diritto di visita nei confronti di nave senza nazionalità

Come anticipato, la Convenzione delle NU sul diritto del mare di Montego Bay ha introdotto due nuovi casi in cui si può esercitare in alto mare il diritto di visita. Il primo si realizza qualora la nave sia senza nazionalità.

Una lettura complessiva della Convenzione, ma la considerazione vale anche in riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare, consente di affermare che ogni nave deve avere una propria nazionalità. I criteri per attribuire la nazionalità sono stati codificati nell'art. 91 della Convenzione del 1982 che ripropone, sostanzialmente, il testo dell'art. 5 della Convenzione di Ginevra del 1958.

Dato che

«Every State shall effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag» 189

si può facilmente comprendere che l'interesse di tutta la Comunità internazionale è che, soprattutto in alto mare, l'ordinato svolgimento dell'attività di navigazione sia assicurato attraverso l'opera di controllo esercitata dallo Stato della bandiera.

Ben si può comprendere, pertanto, l'attitudine generalmente negativa nei confronti della navi senza nazionalità: queste ultime, infatti, non possono essere assoggettate a quel meccanismo di controllo da parte dello Stato di bandiera che consente, specie in alto mare, di garantire un ordinato svolgimento della navigazione internazionale.

È significativo, proprio in questo contesto, che l'art. 92 della Convenzione del 1982 disponga che una nave che usi due o più bandiere diverse, a seconda delle circostanze, non solo non può vantare, nei confronti di Stati terzi, alcuna delle nazionalità in questione ma può anche essere assimilata ad una nave senza nazionalità.

Da ciò, sia ben chiaro, deve essere tenuta ben distinta l'ipotesi della nave che, pur avendo una propria nazionalità, non esponga la propria bandiera. A prescindere dalle ipotesi per cui l'esibizione della

bandiera sia espressamente richiesta (ad esempio, per i sottomarini che attraversano il mare territoriale di uno Stato straniero) non sembra possibile individuare un obbligo a carico della nave di esporre continuamente la propria bandiera. Ad una nave senza bandiera può essere chiesta, come si è visto, la nazionalità ma se questa viene indicata, magari proprio con l'esibizione della bandiera, nessun ulteriore provvedimento può essere preso nei confronti delle stesse ¹⁹⁰.

Dopo aver espresso l'atteggiamento negativo della Comunità internazionale di fronte al fenomeno delle navi senza nazionalità, la Convenzione, peraltro, non individua strumenti specifici che consentano forme adeguate di reazione per contrastare concretamente tale fenomeno.

In verità, l'unica forma di reazione è proprio quella codificata nell'art. 110 della Convenzione del 1982 che consente alle navi da guerra di esercitare il diritto di visita sulle navi senza nazionalità.

Ma quale dovrà essere, concretamente, la finalità di tale visita nei confronti di una nave senza bandiera?

L'art. 110 risulta alquanto oscuro al riguardo, affermando che

«the warship may proceed to verify the ship's right to fly its flag».

Nel caso in esame, peraltro, il presupposto è proprio dato dal fatto che la nave, essendo senza nazionalità, non può avere alcuna bandiera.

Il diritto di visita, pertanto, potrà spingersi oltre: secondo un'auto-revole dottrina, infatti «ogni potenza marittima è certo libera di sottoporre in alto mare la nave priva di nazionalità, o la nave ad essa assimilabile, a visite ed ispezioni; e così pure è certamente libera di dirottare in un proprio porto per compirvi ulteriori e minuziosi controlli dell'equipaggio, dei passeggeri, del carico...» ¹⁹¹.

In altri termini, ci pare che la nave da guerra possa legittimamente fermare e visitare una nave commerciale senza nazionalità in alto mare per verificare se, date le circostanze, sia possibile ravvisare una qualche violazione delle leggi o dei regolamenti interni dello Stato di cui la nave da guerra batte la bandiera.

Nessuno Stato, infatti, potrà reclamare per la violazione della norma che consente la libertà di navigazione in alto mare dato che la nave non ha alcuna nazionalità. Ciò non esclude, peraltro, che dovranno comunque essere rispettati scrupolosamente i diritti dei cittadini stranieri che eventualmente si trovino sulla nave: contro la lesione dei diritti appartenenti a tali individui o ai loro beni potrà sempre reagire, a titolo di protezione diplomatica, lo Stato di cui essi sono cittadini.

In altri termini, l'esercizio della navigazione su una nave senza nazionalità non costituisce, di per sé, alcun illecito. La nave in questione, peraltro, non godrà dei diritti tipici attribuiti in alto mare ad una nave commerciale battente regolare bandiera: prima di tutto, quello della libertà di navigazione senza alcuna interferenza da parte di altri Stati.

Riprendendo la questione sollevata in precedenza relativa all'ambigua formulazione della norma codificata nell'art. 110, si può, pertanto, concludere affermando che ove sia esercitato nei confronti di una nave senza nazionalità, il diritto di visita può essere finalizzato ad accertare una serie di elementi (proprietà della nave, tipo e natura del carico, identità dei passeggeri e dell'equipaggio, destinazione, ecc.) necessari per consentire di stabilire o di escludere l'esistenza di particolari rapporti con lo Stato di cui la nave da guerra visitante batte la bandiera. In caso positivo, ove cioè si dovesse verificare l'esistenza di particolari legami tra nave senza nazionalità e Stato in questione, quest'ultimo potrà procedere all'adozione delle misure ritenute necessarie per porre fine a determinati illeciti.

15. (Segue): d) il diritto di visita contro navi coinvolte in trasmissioni radiotelevisive non autorizzate

La seconda ipotesi innovativa introdotta dall'art. 110 consente l'esercizio del diritto di visita qualora la nave commerciale sia «engaged in unauthorized broadcasting». Si tratta di un'ipotesi che deve essere letta in stretta relazione con l'art. 109, già commentato in pre-

cedenza, il quale prevede, appunto, un obbligo di cooperazione tra gli Stati per sopprimere il fenomeno delle emissioni radiotelevisive non autorizzate.

Rinviando per gli aspetti generali del problema a quanto già evidenziato nel precedente paragrafo, merita, in questa sede, soffermare l'attenzione su due profili che sembrano particolarmente rilevanti.

Anzitutto, l'art. 110 individua, sia pure indirettamente attraverso un richiamo all'art. 109, quali sono gli Stati le cui navi da guerra siano legittimate a procedere alla visita. L'elenco corrisponde a quello degli Stati i cui tribunali hanno giurisdizione per perseguire i colpevoli dei relativi reati di esercizio di trasmissione radiotelevisiva non autorizzata: si tratta di un elenco tassativo che peraltro estende la competenza ad esercitare il diritto di visita ad un numero significativo, anche se generalmente limitato ad una determinata realtà geografica, di Stati.

Il secondo profilo che merita alcune considerazioni riguarda l'obiettivo per cui può essere esercitato il diritto di visita. Anche in questo caso, al di là dell'affrettata formulazione dell'art. 110, non si tratta tanto di verificare «the ship's right to fly its flag» dato che, nell'ipotesi in esame, ciò non risulta, almeno di regola, oggetto di disputa.

La visita, invece, è da considerare un mezzo per accertare l'esatta situazione di fatto al fine di, ove il caso, procedere, come prevede espressamente il par. 4 dell'art. 109, all'arresto di ogni persona coinvolta nell'esercizio non autorizzato di emissioni di trasmissioni radiotelevisive e nella confisca dei relativi impianti.

In questo caso, cioè, il testo convenzionale risulta preciso e consente di ricostruire senza equivoci i diritti ed i limiti dell'attività della nave da guerra impegnata nell'esercizio della visita.

16. Le modalità di esercizio del diritto di visita

Dopo avere ultimato l'indagine relativa ai presupposti in presenza dei quali è possibile che una nave da guerra proceda a visita di

una nave commerciale in alto mare, risulta necessario ricostruire in quale modo deve essere esercitato tale diritto di visita.

A questo riguardo, le regole codificate nell'art. 22 parr. 2 e 3 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare (riprese integralmente dall'art. 110 parr. 2 e 3 della Convenzione del 1982) risultano quanto mai interessanti.

È previsto, anzitutto, che la nave da guerra, ai fini dell'esercizio concreto del diritto di visita, possa inviare un battello, sotto il comando di un ufficiale, presso la nave sospetta per facilitare l'esame delle carte e dei documenti di bordo. Si possono immaginare due distinte situazioni, entrambe conformi alle previsioni codificate nella Convenzione del 1958: a) l'esame dei documenti viene effettuato a bordo del battello inviato dalla nave da guerra e b) l'esame della documentazione, magari a causa delle avverse condizioni atmosferiche, avviene a bordo della nave sospetta. In quest'ultimo caso la presenza a bordo dovrà essere strettamente limitata e finalizzata all'esclusivo obiettivo di esaminare i documenti ¹⁹².

Ove, peraltro, dovessero permanere dei sospetti e dei dubbi anche a seguito dell'esame dei documenti cartacei, sarà possibile procedere ad un'ispezione ulteriore a bordo della nave. Tale attività dovrà comunque essere svolta «with all possible consideration».

Sebbene la formulazione della norma non risulti estremamente chiara, pare pacifico che gli ulteriori accertamenti a bordo della nave dovranno essere finalizzati a risolvere i dubbi ancora esistenti: a seconda delle circostanze, cioè, sarà possibile procedere a verificare la natura del carico, l'identità dei passeggeri, la provenienza e la destinazione della nave ecc.

A conclusione di questi accertamenti dovrebbe risultare possibile, almeno in linea generale, sciogliere i dubbi che erano stati sollevati.

Pertanto, se i sospetti iniziali si saranno trasformati in certezze, la nave da guerra potrà intraprendere nei confronti della nave visitata le misure del caso: la concreta individuazione di tali misure dipenderà dal tipo di violazione commessa. Così, ad esempio, se è stato appurato che la nave è coinvolta in atti di pirateria sarà possibile procedere alla cattura della nave (unitamente alle persone su di essa imbarcate)

e a condurla forzatamente in un porto dello Stato di bandiera della nave da guerra per gli opportuni provvedimenti giudiziari.

In caso di visita per accertare la bandiera effettiva, se essa dovesse risultare essere la medesima di quella della nave da guerra che ha proceduto alla visita, quest'ultima potrà intraprendere tutte le misure di sua competenza sulla base delle leggi interne dello Stato di bandiera.

Ove, al contrario, i sospetti dovessero risultare infondati e sempreché la nave visitata non abbia provocato con il proprio comportamento atti tali da giustificare i sospetti, si dovrà procedere ad un indennizzo per ogni danno o perdita economica subita dalla nave a causa ed in occasione della visita ¹⁹³. La nave, ad ogni modo, dovrà essere lasciata immediatamente libera di riprendere il suo viaggio.

Le regole relative alle modalità di esercizio del diritto di visita sin qui esaminate sono state codificate nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare, riprese in numerose legislazioni nazionali interne e successivamente riformulate all'art. 110 paragrafi 2 e 3 della Convenzione del 1982.

Quest'ultimo, peraltro, ha introdotto due nuovi paragrafi, il 4 ed il 5, che comportano altrettante significative innovazioni alla materia qui in esame.

In primo luogo, tenendo in debita considerazione l'evoluzione tecnologica di questi ultimi decenni che ha reso possibile una sempre più sofisticata integrazione tra forze navali tradizionali e forze aeree (specie elicotteri imbarcati su speciali navi), è stato previsto che le disposizioni sul diritto di visita devono considerarsi estese, *mutatis mutandis*, anche agli aeromobili militari. In altri termini, secondo questa norma anche gli aerei militari e gli elicotteri possono avvalersi, sia pure nello scrupoloso rispetto delle regole evidenziate in precedenza, del diritto di visita. Questa è indubbiamente una novità interessante che trova qualche isolato precedente nella prassi internazionale.

In secondo luogo, il par. 5 dell'art. 110 estende il diritto di visita

«to any other duly authorized ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service».

Con tale disposizione viene ulteriormente allargato il campo dei soggetti legittimati a procedere all'esercizio del diritto di visita: oltre alle navi da guerra e agli aeromobili militari, potranno esercitare il diritto di visita anche altre navi e aerei, debitamente autorizzati dalle autorità statali, e caratterizzati da segni distintivi esterni che consentano la loro immediata identificazione quali mezzi in servizio governativo.

Infine resta da segnalare che anche la legislazione italiana prevede regole specifiche che disciplinano i poteri delle navi da guerra nazionali nei confronti di navi commerciali che si trovino nell'alto mare.

Si tratta dell'art. 53 del *Regolamento per il servizio a bordo delle navi della Marina Militare* intitolato «Vigilanza sulla sicurezza dell'alto mare in tempo di pace».

Nell'articolo si disciplina l'ipotesi in cui una nave da guerra italiana incontri in alto mare una nave mercantile sospetta di esercitare la pirateria o la tratta degli schiavi o di essere una nave nazionale.

Orbene, se la nave incontrata non si conforma all'intimazione della nave da guerra italiana, viene previsto, anzitutto, che tale intimazione venga ripetuta. Se, ciononostante, la nave non ubbidisce si spara un colpo di cannone in bianco; se, malgrado questo richiamo, essa persiste nel suo atteggiamento negativo si fa sparare un secondo colpo con proiettile inerte ma in modo da non colpirla.

Infine si può usare la forza come *extrema ratio* per costringerla a mostrare la bandiera.

Le modalità dell'esercizio dell'eventuale successiva visita, nel caso ora descritto, sono disciplinate al par. 3 dell'art. 53 del Regolamento in questione. Secondo tale norma, la visita dovrà essere effettuata

«da un ufficiale, il quale si recherà a bordo della nave fermata con imbarcazione della nave da guerra, accompagnato dal personale ritenuto necessario».

Egli di norma si limiterà a prendere visione dei documenti da cui risulta la nazionalità della nave; se però, ciononostante, i dubbi dovessero continuare a sussistere, può procedere ad ulteriori accertamenti sulla nave, accertamenti che debbono essere compiuti con ogni possibile riguardo e mirare unicamente a risolvere i dubbi ancora esistenti».

17. La disciplina dell'inquinamento marino causato dalle navi da guerra

Il tema dell'inquinamento del mare, sia sotto il profilo della prevenzione che sotto quello della repressione, ha attirato un interesse sempre più consistente da parte della Comunità internazionale negli ultimi decenni.

Il numero delle Convenzioni internazionali dedicate alle varie fonti di inquinamento del mare è aumentato in termini sensibili negli ultimi decenni: ciò ad ulteriore e concreta testimonianza di una nuova sensibilità verso i problemi ambientali.

In questa sede la problematica più generale della tutela ambientale rileva sotto due profili che saranno esaminati, per evidenti ragioni, separatamente. Da un lato vi è la questione di individuare se vi siano, ed eventualmente, quali siano, le regole che disciplinano l'inquinamento del mare causato direttamente dalle navi da guerra. Dall'altro lato, invece, si pone il problema di ricostruire quale sia il ruolo affidato alle navi da guerra, con particolare riguardo a quelle italiane, per assicurare il rispetto, da parte delle navi commerciali nazionali, degli obblighi loro incombenti in tema di protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento.

Sin dal primo momento in cui la Comunità internazionale ha intrapreso la meritevole opera di disciplina internazionale dell'inquinamento marino, si pose il problema di risolvere la delicata questione dell'applicabilità o meno delle nuove regole alle navi da guerra e, più in generale, alle navi governative adibite a funzioni non commerciali.

Le soluzioni date a questo problema sono state, praticamente sempre, identiche, con lievissime modifiche nel corso degli anni.

Punto di partenza utile ai nostri fini può essere considerato, a ragione, la Convenzione di Londra del 12 maggio 1954 per la prevenzione delle acque del mare dall'inquinamento da idrocarburi¹⁹⁴; ciò perché l'inquinamento da idrocarburi può essere indubbiamente provocato anche da navi da guerra (siano esse navi tradizionali o navi cisterna).

In considerazione del particolare *status* delle navi da guerra, l'art. 2 della Convenzione dispone l'inapplicabilità delle regole in essa codificate alle navi da guerra e alle navi impiegate quali ausiliarie della marina per la durata del servizio.

L'eccezione è formulata in termini netti e non consente dubbi circa l'intenzione dei redattori del Trattato. Per attenuare la portata dell'eccezione, ed in considerazione della gravità del fenomeno dell'inquinamento da idrocarburi, è stato peraltro codificato, con un emendamento introdotto nel 1962, l'impegno dei Governi contraenti di adottare misure appropriate affinché prescrizioni equivalenti a quelle della Convenzione siano applicate «so far as is reasonable and practicable» alle navi da guerra e a quelle impiegate come navi ausiliarie della marina.

Già si delinea, quindi, l'evoluzione che contraddistingue l'intera questione: da un lato esclusione della navi da guerra e assimilate dall'applicazione delle norme convenzionali e, dall'altro lato, contemporaneo impegno degli Stati ad estendere -per quanto possibile- gli aspetti salienti delle norme convenzionali anche alle navi in esame.

Nelle Convenzioni internazionali in tema di tutela del mare dagli inquinamenti stipulate negli anni successivi, l'impostazione è rimasta, come anticipato, pressoché immutata. L'art.11 della Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 sulla responsabilità civile per danni conseguenti ad inquinamento da idrocarburi afferma, ad esempio, che

«The provisions of this Convention shall not apply to warships or other ships owned or operated by a State and used, for the time being, only on Government non-commercial service».

La Convenzione da ultimo citata, così come la Convenzione firmata in pari data a Bruxelles ed avente per oggetto l'intervento in alto mare in caso di incidente che comporti o possa comportare un inquinamento da idrocarburi, non contiene, peraltro, alcun invito agli Stati di estendere anche alle navi da guerra i principi codificati nelle Convenzioni stesse. Ciò si spiega, probabilmente, con il carat-

tere del tutto peculiare della materia oggetto di disciplina convenzionale, materia che difficilmente si prestava ad essere estesa alle navi da guerra.

Nelle Convenzioni successive, invece, pur continuandosi ad escludere dal campo di operatività delle regole convenzionali le navi da guerra, viene di nuovo accentuato l'impegno degli Stati di assicurare, comunque, che le proprie navi da guerra operino in conformità con le regole convenzionali applicabili alle navi commerciali.

Significativi sono, al riguardo, sia l'art. 7 par. 4 della Convenzione di Londra del 13 novembre 1972 per la prevenzione dell'inquinamento marino da scarico di rifiuti o di altre sostanze nocive sia l'art. 3 par. 3 della Convenzione di Londra del 2 novembre 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi.

Il primo articolo dispone che

«This Convention shall not apply to those vessels and aircraft entitled to sovereign immunities under international law. However each party shall ensure by the adoption of appropriate measures that such vessels and aircraft owned or operated by it act in a manner consistent with the object and purpose of this Convention, *and shall inform the organisation accordingly*» 195.

L'art. 3 par. 3 della Convenzione del 1973, poi, prevede che

«The present Convention shall not apply to any warship, naval auxiliary or other ship owned or operated by a State and used, for the time being, only on Government non-commercial purpose. However, *each party shall ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing the operations or operational capabilities of such ships owned or operated by it, that such ships act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with the present Convention*» 196.

L'aspetto interessante è dato dal fatto che entrambe le Convenzioni disciplinano un particolare tipo di inquinamento che ben può essere causato anche da navi da guerra. La formulazione dei due articoli ora esaminati appare, pertanto, quanto mai rilevante e ben testimonia la crescente consapevolezza degli Stati circa l'esigenza di

garantire un più puntuale rispetto dell'ambiente marino anche da parte delle navi da guerra.

L'evoluzione dell'intera problematica è stata ben condensata nell'art. 236 della Convenzione di Montego Bay, inserito nella Parte XII dedicata alla protezione dell'ambiente marino. In questa parte sono state incluse regole, alcune generali, altre più dettagliate, destinate a costituire dei punti di riferimento significativi per la ricostruzione degli obblighi internazionali esistenti in tema di tutela dell'ambiente marino dalle varie forme di inquinamento. La concreta individuazione dei singoli obblighi viene demandata, peraltro, alle norme internazionali specifiche già in vigore o a Convenzioni internazionali da stipularsi.

In questo contesto l'art. 236, riprendendo in maniera organica le varie formulazioni codificate in accordi precedenti, prevede che

«The provisions of this Convention regarding the protection and preservation of the marine environment do not apply to any warship, naval auxiliary, other vessels or aircraft owned or operated by a State and used, for the time being, only on Government non-commercial service. However, each State shall ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing operations or operational capabilities of such vessels or aircraft owned or operated by it, that such vessels or aircraft act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with this Convention».

A questo punto si può cercare di riassumere i risultati che si possono ricavare da un'attenta lettura delle Convenzioni internazionali esaminate in precedenza.

In primo luogo emerge la costante esclusione delle navi da guerra dal campo di applicazione delle Convenzioni esaminate. In verità, la formulazione delle categorie di navi cui non si applica la normativa convenzionale è alquanto varia: alcune volte si menzionano espressamente solo le navi da guerra e quelle ausiliarie, altre volte si menzionano più genericamente tutte le navi e gli aerei «entitled to sovereign immunity under international law». Simili differenze testuali, peraltro, non comportano alterazioni all'obiettivo di fondo: quello di escludere dal campo di applicazione delle regole interna-

zionali in materia di protezione del mare dagli inquinamenti le navi da guerra e quelle ad esse assimilate.

Un secondo aspetto rilevante è dato dall'assenza di accordi multilaterali dedicati allo specifico problema dell'inquinamento del mare da parte di navi da guerra o assimilate. Anche se è lecito auspicare in futuro novità su questo piano, pare realistico pensare che non sarà facile che ciò avvenga. È più probabile, invece, che vi sarà un maggior interesse a stipulare accordi bilaterali, magari in riferimento a determinate tipologie di navi da guerra (si pensi, ad esempio, alle navi, e specialmente ai sottomarini, a propulsione nucleare). In considerazione dell'attuale situazione, per certi versi insoddisfacente, è stata sempre di più perfezionata, negli accordi internazionali, la formulazione dell'impegno delle parti di assicurare comunque il rispetto sostanziale degli obblighi convenzionali da parte delle navi da guerra.

La formulazione di tale impegno ha subito un'interessante evoluzione nel tentativo di accentuare sempre di più l'esigenza di un'adeguata prevenzione dell'inquinamento marino causato da navi da guerra.

In questo contesto ci pare che la formulazione che si spinge più in avanti, nel senso indicato in precedenza, è quella codificata nell'art. 7 par. 4 della Convenzione di Londra del 1972 che oltre a richiedere ai singoli Stati di adottare i provvedimenti idonei ad assicurare che le navi da guerra operino «in a manner consistent with the object and purpose of the Convention» prescrive altresì l'obbligo di informare l'Organizzazione delle misure concretamente intraprese a questo riguardo. Proprio quest'ultimo obbligo, al quale, per quanto è noto, non è mai stata data concreta attuazione da parte degli Stati contraenti, rappresenta il massimo tentativo di rendere più deciso l'impegno nella lotta contro l'inquinamento del mare ad opera delle navi da guerra.

18. Il ruolo delle navi da guerra, con particolare riguardo a quelle italiane, per assicurare il rispetto delle norme in tema di protezione ambientale del mare

La normativa internazionale in tema di protezione del mare dalle

varie forme di inquinamento è, come anticipato, alquanto cospicua e copre ormai pressoché tutte le possibili fonti. La semplice previsione normativa, peraltro, non è certo sufficiente ad assicurare l'effettiva tutela dell'ambiente naturale: tale tutela può essere garantita solo attraverso una puntuale attività di controllo posta in essere dagli Stati in cui sono registrate le navi.

Alcuni controlli possono essere facilmente effettuati a terra o nei porti: si tratta della verifica del rispetto dei requisiti tecnici di costruzione degli scafi, della loro dotazione di tutte le apparecchiature e strumentazioni di bordo necessarie per garantire la sicurezza della navigazione, ecc.

Altri tipi di controllo, invece, non potranno che essere esercitati efficacemente in corso di navigazione: ciò vale, ad esempio, per il divieto di scarico di idrocarburi o altre sostanze nocive. La Convenzione del 1982 sul diritto del mare è, al riguardo, quanto mai esplicita: dopo aver individuato una serie di obblighi in tema di tutela dell'ambiente marino, la Convenzione detta norme specifiche per l'*enforcement* di tali obblighi. In linea generale si prevede che lo Stato costiero debba assicurare il rispetto degli obblighi convenzionali nell'area sotto la propria giurisdizione mentre lo Stato di bandiera deve intraprendere tutte le misure per assicurare l'osservanza delle medesime regole da parte delle navi battenti bandiera nazionale, ovunque esse si trovino (semprechè, ovviamente, non navighino nel mare territoriale di uno Stato terzo).

I controlli di questo tipo inevitabilmente sono spesso affidati, sulla base della legislazione nazionale, alle navi da guerra.

Per ragioni di schematicità dell'esposizione conviene comunque esaminare, prima di tutto, le regole relative al ruolo delle navi da guerra in presenza di un incidente marittimo che possa provocare inquinamento e, successivamente soffermare l'attenzione sul ruolo più generale delle navi da guerra in tema di controllo circa il rispetto delle norme anti-inquinamento.

Di fronte ad una minaccia di inquinamento causato da un incidente marittimo in alto mare e suscettibile di provocare gravi danni per le coste o per gli interessi connessi dello Stato costiero, que-

st'ultimo potrà prendere tutte le misure, ivi compresa la forza armata, necessarie per prevenire, attenuare o eliminare tali pericoli gravi ed imminenti.

La problematica dell'uso della forza in alto mare in caso di incidente che comporti o possa comportare un inquinamento da idrocarburi, resa di grande attualità a seguito del clamoroso e spettacolare incidente della petroliera liberiana *Torrey Canyon* verificatosi nel marzo 1967, è stata codificata nella Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969.

In questa sede può essere utile sottolineare che le navi da guerra possono essere chiamate a svolgere un ruolo importante nella concreta attuazione delle regole Convenzionali: saranno le navi da guerra (o, in alternativa gli aerei militari e quelli appositamente attrezzati) a dover porre in essere le misure necessarie per prevenire, attenuare e eliminare tali pericoli conseguenti all'incidente.

Tra queste misure può rientrare anche l'uso della forza (ad esempio, il bombardamento) per affondare definitivamente un relitto che provoca inquinamento da idrocarburi o, sulla base dell'estensione operata dal Protocollo di Londra del 12 novembre 1973, da sostanze nocive diverse dagli idrocarburi.

La previsione codificata nell'art. 221 della Convenzione di Montego Bay, secondo cui

«Nothing in this Part shall prejudice the right of States, pursuant to international law, both customary and conventional, to take and enforce measures beyond the territorial sea proportionate to the actual or threatened damage to protect their coastline or related interests, including fishing, from pollution or threat of pollution following upon a maritime casualty or acts relating to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences»,

offre elementi aggiuntivi di grande rilievo per consolidare il carattere consuetudinario della norma.

Non si può dimenticare, peraltro, un elemento testuale che risulta quanto mai importante per la precisa comprensione dell'attuale situazione giuridica.

Tanto la Convenzione di Bruxelles del 1969 quanto l'art. 221 nel definire con sufficiente precisione quali Stati siano legittimati ad intervenire (e cioè solo quegli Stati le cui coste o i cui interessi connessi si trovino sotto pericolo di inquinamento suscettibile di provocare conseguenze dannose molto importanti) escludono la possibilità di un intervento da parte di uno Stato qualsiasi della Comunità internazionale 197.

A prescindere dall'ipotesi di intervento conseguente ad incidente, i controlli in alto mare per assicurare il rispetto delle norme internazionali in tema di protezione del mare dagli inquinamenti causati dalle navi sono affidati, in misura quasi esclusiva, alle navi da guerra: tali controlli, peraltro, possono avere per oggetto soltanto le navi battenti bandiera nazionale.

In Italia, in modo particolare, l'intera materia risulta disciplinata dall'art. 200 del codice della navigazione (tale disposizione, peraltro, deve essere integrata da quanto prevede il Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare che ne dà concreta attuazione), dalla Legge 972/82 nonché dal DM 8 giugno 1989 istitutivo la Guardia Costiera.

L'art. 200 del Codice della Navigazione è una norma generale che ribadisce che in alto mare, nel mare territoriale italiano e nei porti stranieri, dove non vi sia un'autorità consolare, la polizia sulle navi mercantili nazionali è esercitata dalle navi da guerra italiane.

Solo con la L. 972 del 31 dicembre 1982, *Disposizioni per la difesa del mare* 198 vengono introdotte regole specifiche in tema di controlli nel settore dell'inquinamento marino.

Tralasciando gli aspetti che poco rilevano in questa sede, si deve ricordare che, anzitutto, il Ministro della Marina Mercantile, per attuare «la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare» 199 deve procedere

«all'istituzione, d'intesa con il Ministro della difesa, di un servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche, compresa quella di pesca, sottoposte alla giurisdizione nazionale nelle aree situate al di là del limite esterno del mare territoriale» 200.

Viene cioè individuato espressamente una competenza in tema di protezione ambientale del mare nella figura del Ministro della Marina Mercantile che può avvalersi anche della Marina Militare. In caso di necessità le navi da guerra potranno addirittura essere richieste di partecipare alle azioni di soccorso in mare svolte istituzionalmente dalle Capitanerie di porto.

Accanto a questa prima previsione normativa, la L. 972/1982, dopo aver definito le pene per le singole fattispecie di inquinamento, individua i soggetti abilitati a controllare il rispetto delle norme e ad accertare, eventualmente, le infrazioni. L'art. 23, infatti, prevede che

«La sorveglianza per la prevenzione degli inquinamenti delle acque marine da idrocarburi e dalle altre sostanze nocive nell'ambiente marino e l'accertamento delle infrazioni alle norme relative sono affidati, sotto la direzione dei comandanti dei porti, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria di cui all'art. 221 del codice di procedura penale e dell'art. 1235 del codice della navigazione nonché al personale civile dell'amministrazione della marina mercantile, *agli ufficiali, sottufficiali e sottocapi della marina militare*»²⁰¹.

La normativa sin qui esaminata attribuisce, quindi, poteri specifici in tema di controllo del rispetto delle regole anti-inquinamento in alto mare alle navi da guerra ma esclusivamente nei confronti di navi battenti bandiera nazionale.

Si ricorderà, peraltro, che una nave da guerra che abbia prove adeguate dell'avvenuto inquinamento in alto mare in violazione delle pertinenti regole internazionali da parte di una nave battente bandiera straniera, potrà comunque inviare un dettagliato rapporto, attraverso le tradizionali vie diplomatiche, alle competenti autorità dello Stato di bandiera affinché queste perseguano il colpevole²⁰². In presenza di una tale informazione dettagliata degli eventi, lo Stato di bandiera dovrà non solo iniziare le procedure previste nell'ordinamento interno, ma anche

«promptly inform the requesting State and the competent international organisation of the action taken and its outcome»²⁰³.

La normativa interna italiana, al riguardo, non si è ancora sufficientemente adeguata alle nuove regole internazionali: anche in questo caso meriterebbe riflettere ulteriormente sull'attuale esigenza di una riformulazione del Regolamento SMM3 del 1971.

19. Il ruolo delle navi da guerra nella repressione del terrorismo

Se il terrorismo, esercitato nelle forme tradizionali, è purtroppo una realtà praticamente sempre esistita, il terrorismo navale, invece, ha assunto solo negli anni più recenti un'importanza crescente al punto che a tale fenomeno è stata dedicata una specifica Convenzione ed un Protocollo.

Si tratta della Convenzione di Roma del 10 marzo 1988 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima cui è annesso un Protocollo per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse ancorate sulla piattaforma continentale.

Con tali Convenzioni si è inteso dare una risposta ad alcuni dei problemi più gravi connessi con il nuovo fenomeno del terrorismo marittimo ²⁰⁴; come si vedrà, peraltro, non tutti gli aspetti controversi sono stati affrontati e risolti. In questa sede interessa, evidentemente, individuare quale sia il compito affidato alle navi da guerra nella prevenzione e nella repressione del terrorismo marittimo.

La Convenzione e del relativo Protocollo del 10 marzo 1988 dedicati al c.d. «terrorismo marittimo» sono strutturati in termini simili a quelle che hanno disciplinato altre forme di terrorismo: dopo aver definito in che cosa consiste l'atto di terrorismo marittimo -posto in essere sia contro la sicurezza della navigazione sia contro quella delle piattaforme fisse collocate sulla piattaforma continentale- la Convenzione afferma l'obbligo di punire i relativi reati. L'art. 5, infatti, dispone che

«Each State Party shall make the offences set forth in article 3 punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of these offences».

L'obbligo di cooperazione internazionale è, invece, codificato negli articoli 13, 14 e 15. L'art. 13 così recita:

«States Parties shall co-operate in the prevention of the offences set forth in article 3, particularly by

(a) taking all practicable measures to prevent preparations in their respective territories for the commission of those offences within or outside their territories;

(b) exchanging information in accordance with their national law, and co-ordinating administrative and other measures taken as appropriate to prevent the commission of offences set forth in article 3».

L'art. 14, invece, prevede che gli Stati che abbiano informazioni relative alla preparazione di attività di terrorismo marittimo, devono trasmettere tutti gli elementi informativi in loro possesso agli Stati interessati. L'art. 15, infine, dispone che le Parti devono, non appena possibile, informare il Segretario generale dell'IMO (International Maritime Organisation) degli incidenti avvenuti, delle misure intraprese nonché dell'eventuale attività giurisdizionale avviata nei confronti dei colpevoli.

La Convenzione individua, quindi, gli Stati che hanno giurisdizione per perseguire i criminali e determina con precisione quali siano gli obblighi a carico degli Stati sul cui territorio si trovano i colpevoli dei reati qui in esame. Altre previsioni codificate nella Convenzione e nel Protocollo, pur essendo assai importanti (esse riguardano, ad esempio, i problemi relativi all'estradizione, alla soluzione delle controversie internazionali ecc.) non sono strettamente rilevanti ai fini dell'oggetto della presente indagine ²⁰⁵.

A questo punto, dopo aver cercato di riassumere, sia pure sinteticamente, la struttura della Convenzione e del Protocollo, risulta utile e necessario passare ad esaminare più in dettaglio quale possa essere il ruolo delle navi da guerra nella prevenzione e nella repressione delle attività di terrorismo marittimo.

Varie sono le possibili situazioni che possono verificarsi per cui conviene dedicare ad ognuna di esse l'attenzione necessaria.

a) Anzitutto, e questo è forse il caso che suscita meno dubbi, si può

immaginare che la nave coinvolta in attività terroristiche abbia la medesima bandiera della nave da guerra che intende intervenire. In applicazione delle regole generali, una nave da guerra può sempre fermare, visitare ecc., una nave battente bandiera nazionale che si trovi in qualunque luogo ad eccezione del mare territoriale di uno Stato straniero. L'attività terroristica posta in essere dalla nave potrà essere punita applicando le norme vigenti nell'ordinamento interno dello Stato di cui batte bandiera. Dal punto di vista del diritto internazionale, l'unico limite all'intervento sulla nave battente bandiera nazionale è dato dall'obbligo di rispettare comunque i diritti umani fondamentali ²⁰⁶.

Un problema che si può porre è il seguente: lo Stato di bandiera, oltre ad essere legittimato ad intervenire nei confronti della navi in questione, è anche obbligato ad intervenire o comunque a prendere tutte le misure possibili per reprimere l'atto terroristico e per punire i colpevoli?

Un obbligo di tale natura, come si è visto, sembra emergere da varie norme convenzionali e probabilmente ormai anche da norme di diritto internazionale generale.

Comunque, a prescindere da una norma di questo genere, sia essa pattizia o consuetudinaria, se l'attività terroristica posta in essere su una nave di bandiera sia di natura tale da mettere in pericolo la vita di cittadini stranieri, l'obbligo dello Stato di fare tutto quanto è possibile per la salvaguardia della vita umana può essere ricondotto all'obbligo generale di tutela dei diritti umani fondamentali e a quello più specifico di protezione degli stranieri che si trovino sul territorio (o sulle navi) nazionale ²⁰⁷. Quanto sin qui detto vale sia nell'ipotesi che l'attacco terroristico abbia avuto come obiettivo la nave, il suo carico o le persone ivi imbarcate, sia nell'ipotesi che l'attacco abbia avuto luogo ad opera della nave in questione.

Che cosa succede se lo Stato di bandiera non ottempera al suo obbligo di intraprendere tutte le misure necessarie per la repressione degli atti di terrorismo e per la salvaguardia della vita umana? Su questo problema di tornerà più ampiamente *sub c.*

b) La seconda situazione che potrebbe verificarsi si ha nell'ipotesi che la nave che compie attività terroristiche sia senza bandiera.

Come si è visto esistono precise regole internazionali, codificate nella III UNCLOS ma probabilmente ormai corrispondenti a norme di diritto internazionale consuetudinario, che disciplinano le possibili azioni che gli Stati possono intraprendere in alto mare nei confronti di una nave senza bandiera. Tra queste vi è il diritto di visita che compete, in alto mare, a qualsiasi nave da guerra.

Pur essendovi incertezze circa l'obiettivo stesso di tale diritto di visita e circa le possibili ulteriori misure che possono essere intraprese contro la nave senza bandiera, pare sostanzialmente pacifico che se l'attività terroristica è stata posta in essere contro lo Stato, i suoi beni, i suoi cittadini o le navi battenti la sua bandiera, quest'ultimo potrà far seguire alla visita il fermo della nave, l'arresto dei colpevoli, l'eventuale confisca della nave e del suo carico, l'avvio di un procedimento penale. In questo caso, infatti, è sin troppo evidente che tra la nave senza bandiera (ed il relativo equipaggio) e lo Stato in questione vi sia un forte legame che legittima l'adozione di provvedimenti straordinari.

In termini più controversi e complicati si pone il problema di accertare quali siano i poteri esercitabili nei confronti di una siffatta nave dallo Stato il quale, dopo aver effettuato la visita, abbia accertato un coinvolgimento della medesima in attività terroristiche che, peraltro, non hanno in alcun modo avuto per oggetto lo Stato visitante o i suoi interessi.

Da un lato, quest'ultimo potrà sempre informare lo Stato o gli Stati colpiti dall'attività terroristica dell'avvenuta visita, delle prove raccolte nonché dell'esatta localizzazione della nave onde agevolare un intervento di questi ultimi.

Non sembra però possibile che lo Stato non oggetto dell'attività terroristica possa direttamente procedere alle misure sanzionatorie nei confronti delle nave senza bandiera e del suo equipaggio: ciò sarebbe possibile solo ove si qualificasse l'atto terroristico quale *crimina juris gentium*. Ad oggi, peraltro, una simile possibilità deve essere decisamente esclusa²⁰⁸. Infatti, tutte le Convenzioni in materia di prevenzione e repressione delle varie fattispecie di attività terroristiche impongono a carico delle Parti contraenti, l'obbligo di

punire (o di estradare) i colpevoli dei relativi reati solo ove i presunti autori si trovino sul territorio nazionale. L'ipotesi dell'individuo su una nave senza bandiera in alto mare non può rientrare in questa fattispecie.

Il problema cui si è fatto cenno si porrebbe in termini diversi, invece, in due casi specifici: anzitutto, qualora gli individui imbarcati sulla nave senza bandiera siano cittadini dello Stato visitante o siano stati costretti a trasferirsi sulla nave da guerra: in questo caso sorge certamente l'obbligo di *aut dedere aut iudicare* anche se si apre una delicata questione, di non facile soluzione, circa la legittimità del trasferimento coatto dalla nave senza bandiera alla nave da guerra visitante.

Il secondo caso si può verificare qualora lo Stato che ha subito l'atto terroristico chieda espressamente ad altri Stati che dispongono di navi da guerra nella zona interessata, di svolgere per suo conto la visita ed il successivo fermo dei presunti colpevoli dei reati. L'espletamento di una simile attività rientra sicuramente tra le forme di cooperazione che gli Stati sono tenuti ad accordarsi in virtù di precise regole convenzionali.

c) La terza ipotesi che deve essere esaminata è quella della liceità o meno di un intervento da parte di una nave da guerra contro una nave sospettata di terrorismo che batte regolare bandiera straniera.

In questo caso i valori e le regole da contemperare sono molteplici. Da un lato vi è la regola che assicura la libertà della navigazione in alto mare ed il correlato obbligo di non interferire con questa libertà: dall'altro vi è il diritto dello Stato di svolgere, in maniera esclusiva, le attività giurisdizionali a bordo delle navi battenti bandiera nazionale e, infine, vi sono i principi della tutela della vita dei propri cittadini e della cooperazione internazionale in materia di lotta al terrorismo.

Data la complessità e la natura assai solida dell'intreccio tra le varie regole, non pare possibile individuare una risposta generale ed astratta circa il quesito di fondo: può una nave da guerra intervenire in alto mare contro una nave commerciale straniera per reprimere atti di terrorismo (sia quelli posti in essere contro questa, il suo equi-

paggio o il suo carico, sia quelli realizzati direttamente dalla nave e dal suo equipaggio)?

A nostro parere, tre sono le situazioni che possono concretamente realizzarsi in questo contesto.

La prima si ha qualora lo Stato di bandiera della nave commerciale si stia, effettivamente e concretamente, adoperando per reprimere il fenomeno. A prescindere dalla strategia seguita (sia essa, cioè, quella dell'intervento militare o quella della negoziazione con il gruppo terroristico)²⁰⁹, non pare possibile addebitare alcun illecito allo Stato di bandiera in questione. Ne consegue che qualsiasi interferenza da parte di altri Stati nei confronti della nave in alto mare costituirebbe un illecito internazionale. Ovviamente, con il consenso espresso dello Stato di bandiera, altri Stati potrebbero legittimamente intraprendere le misure ritenute necessarie (ed eventualmente concordate con lo Stato interessato).

In secondo luogo, si potrebbe immaginare che lo Stato di bandiera, pur non essendo assolutamente connivente con i terroristi, non sia, dal punto di vista politico o pratico, attrezzato in modo adeguato per poter fronteggiare adeguatamente la situazione e reprimere l'illecito in essere. In questo caso è possibile (e forse anche opportuno) che lo Stato in questione dia il proprio consenso ad altri Stati interessati e disponibili in quanto, magari, direttamente o indirettamente vittime dell'attività terroristica, perché siano loro ad effettuare l'attività repressiva.

Tale consenso, sempreché non affetto dai vizi della volontà, funge da valida causa di esclusione dell'illecito e rende quindi possibile, per ogni Stato debitamente autorizzato, l'esercizio dell'attività repressiva contro i responsabili degli atti di terrorismo.

Ma cosa succede se lo Stato incapace di agire non dia il proprio consenso ad altri Stati per porre rimedio alla grave situazione venutasi a creare per la sicurezza della navigazione marittima?

A nostro parere, in questo caso Stati terzi che abbiano un motivo qualificato per intervenire (ad esempio per salvaguardare la vita dei propri cittadini che si trovino in situazione di pericolo di vita sulla nave oggetto dell'attività terroristica o le cui navi siano state oggetto di attac-

chi terroristici) possono attivarsi con le misure ritenute necessarie invocando l'esimente dello stato di necessità. Non essendo attribuibile allo Stato di bandiera alcun illecito, non avendo lo Stato terzo contribuito al realizzarsi della situazione, non essendovi strumenti alternativi ed essendovi un'imperiosa esigenza di salvaguardare la vita dei propri cittadini che si trovano in situazione di grave pericolo, si possono forse dire sussistenti tutti i presupposti per il ricorso allo stato di necessità quale causa di esclusione del fatto illecito. Si consideri, poi, che la violazione compiuta intervenendo a bordo di una nave straniera in alto mare, non riguarda una norma avente efficacia *erga omnes* o istitutiva vincoli solidali ma concerne solo il divieto di interferire in alto mare con il diritto di esercitare liberamente la navigazione. Pertanto, anche le regole relative alle modalità di esercizio dell'azione necessitata possono considerarsi sostanzialmente rispettate.

Il terzo caso si ha qualora lo Stato di bandiera non intende, per precisa scelta politica, attivarsi per reprimere l'attività terroristica posta in essere a bordo o contro una nave battente la bandiera nazionale.

A prescindere dal caso in cui l'intera questione possa essere qualificata come un atto di terrorismo sponsorizzato da Stati (in questo caso, le norme applicabili alla fattispecie sarebbero radicalmente diverse), ci pare che un siffatto comportamento ben potrebbe essere considerato internazionalmente illecito.

Come si ricorderà, in base alle varie Convenzioni internazionali, gli Stati sul cui territorio (e, quindi, sulle cui navi) si trovino i terroristi sono ormai tenuti a punire severamente il responsabile di attività terroristiche. Ogni Stato, infatti

«shall, in accordance with its law, take him into custody or take other measures to ensure his presence for such time as is necessary to enable any criminal or extradition proceeding to be instituted»²¹⁰.

Se a bordo della nave dovessero esservi cittadini stranieri, il comportamento dello Stato di bandiera potrebbe porsi in contrasto anche con l'obbligo di tutelare la vita umana e con quello relativo alla protezione degli stranieri.

Senza insistere ulteriormente ci pare che si possa ben affermare che il comportamento dello Stato in questione si configuri come un illecito internazionale essendo numerose le norme violate.

Premessa questa osservazione, diviene più semplice individuare nel caso concreto quali siano le possibili forme lecite di reazione cui possono fare ricorso gli Stati colpiti in maniera diretta dall'attività terroristica.

Tali Stati, infatti, potranno esercitare direttamente l'attività di repressione nei confronti della nave «terrorista» o oggetto di attività terroristica e, successivamente, potranno esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei colpevoli.

La violazione della norma sul divieto di interferenza della navigazione in alto mare, semprechè avvenuta entro certi limiti, potrà essere giustificata quale atto di rappresaglia per reagire contro le violazioni di diritto internazionale poste in essere dallo Stato di bandiera.

La competenza a perseguire penalmente il colpevole viene conferita, invece, dalle stesse Convenzioni in materia di lotta al terrorismo che individuano lo Stato i cui cittadini abbiano subito l'atto terroristico tra quegli Stati cui viene conferita giurisdizione per punire i colpevoli.

Il riferimento all'istituto della rappresaglia quale causa esimente del fatto illecito pare, almeno in questo caso, più rispondente alle esigenze di una corretta ricostruzione giuridica. Lo stato di necessità, richiamato da altri anche in riferimento all'ipotesi qui in esame, solleva qualche perplessità, non solo per l'incertezza complessiva che circonda tale causa di esclusione del fatto illecito ma anche perché non sempre si realizzano tutte le condizioni per potervi fare effettivamente ricorso (si pensi, ad esempio, al caso di una nave sotto totale controllo di terroristi che compie le sue attività illecite nei confronti di navi straniere in alto mare).

Capitolo IV

LE IMMUNITÀ DELLA NAVE DA GUERRA E DEL SUO EQUIPAGGIO

1. Premessa

Per cercare di ricostruire nella maniera più precisa possibile quale siano le immunità della nave da guerra e del suo equipaggio l'indagine si articolerà in due fasi distinte, anche se ovviamente strettamente collegate tra di loro.

In primo luogo, si esaminerà la disciplina relativa alle navi da guerra: in questo contesto si dovranno comunque tenere ben distinte due diverse ipotesi che si possono verificare e che risultano assoggettate a regole molto diverse tra di loro. Si tratta, da un lato, di evidenziare quale sia la disciplina qualora la presenza della nave da guerra in determinate zone di mare (e, essenzialmente, nelle acque interne oltreché nel mare territoriale) sia perfettamente lecita. Da questa prima ipotesi deve essere tenuta distinta quella che si verifica qualora la presenza della nave da guerra sia illegittima.

In secondo luogo, invece, si soffermerà l'attenzione sullo *status* che deve essere accordato all'equipaggio della nave da guerra.

2. Le immunità di cui gode la nave da guerra

Tradizionalmente il diritto internazionale consuetudinario riconosce alle navi da guerra che si trovino nei porti, nelle acque interne o nel mare territoriale di uno Stato straniero una serie di immunità e di privilegi. Il fondamento di tali immunità è stato individuato in varie teorie che vanno da quella che affermava che la nave è da considerarsi quale «territoire flottant» dello Stato di bandiera ²¹¹ a quella che

individua il fondamento di tale immunità nella teoria organica o funzionale ²¹².

A prescindere dalla concreta individuazione del relativo fondamento, peraltro, vi è sostanzialmente un'unanimità di idee quanto al contenuto di tali immunità e privilegi. Anche la prassi degli Stati, sia quella meno recente ²¹³ che quella più recente, si presenta sostanzialmente uniforme e ciò conferma l'avvenuto consolidamento della norma consuetudinaria.

Passando all'identificazione del contenuto di questa regola internazionale si può affermare che

«Immunity exempts such a ship from seizure, arrest or detention by any legal means whatsoever, and precludes a legal suit from being brought against it in the courts of the port State» ²¹⁴.

Inoltre, tali navi da guerra

«are exempt from the police powers of the port State, no official of which may board such a ship without the consent of the commanding officer» ²¹⁵.

La prassi internazionale è, al riguardo, copiosa ²¹⁶ e non mostra incertezze per cui si può affermare che si sia ormai formata in proposito una norma consuetudinaria che vincola tutti gli Stati della Comunità internazionale ²¹⁷; secondo un Illustre studioso «l'immense majorité des auteurs du droit des gens s'est exprimée en faveur de l'exemption des navires de guerre à l'égard de l'autorité de l'Etat où ils se trouvent» ²¹⁸.

A questo riguardo si può ancora ricordare, *ad abundantiam*, quanto affermato dall'Institut de Droit International nelle c.d. «Stockholm Rules» che risalgono al 1928. Secondo l'IDI

«warship cannot form the subject of seizure, arrest or detention by any legal means whatsoever, or by any jurisdictional process» ²¹⁹.

Infine pare significativa la disciplina codificata nella Convenzione

di Bruxelles del 10 aprile 1926 per l'unificazione di talune regole riguardanti l'immunità delle navi di Stato ²²⁰; all'art. 3 par. 1 viene, infatti, ribadito che le navi da guerra

«ne seront pas l'objet de saisies, d'arrets ou de détentions par une mesure de justice quelconque ni d'aucune procédure judiciaire «in rem» ²²¹.

Alcuni dubbi sussistono, in dottrina, sul carattere consuetudinario della norma che attribuisce alle navi da guerra l'esenzione dalle tasse statali – di qualsiasi natura – normalmente imposte alle navi che entrano in un porto straniero. Al riguardo, infatti, vi è chi sostiene che si tratti solo di una cortesia internazionale che non è configurabile quale vero e proprio obbligo anche se in molti sembrano preferire una conclusione differente tesa ad affermare la portata consuetudinaria di tale privilegio ²²².

A conclusione di questa indagine dedicata ai privilegi ed alle immunità di cui godono le navi da guerra in un porto straniero, merita ancora ricordare che la *ratio* di assicurare a tali navi questo particolare *status* è indubbiamente quella di tutelare adeguatamente la sovranità statale e di prevenire che lo Stato possa essere menomato nella disponibilità della nave da guerra che presenta un rapporto organico con lo Stato di cui batte bandiera ²²³. Da questa considerazione si può dedurre che l'eventuale rinuncia all'immunità giurisdizionale potrà essere decisa solo ed esclusivamente dallo Stato di bandiera nel cui interesse, appunto, è prevista l'immunità stessa.

A questo punto dovrà essere ancora esaminata la disciplina normativa relativa allo *status* della nave da guerra applicabile nel caso di un ingresso illegittimo di quest'ultima nelle acque interne dello Stato costiero. Negli anni ottanta, invero, il problema si è posto ripetutamente in occasione di attività di sommergibili stranieri, non sempre identificati ma presumibilmente battenti bandiera sovietica, localizzati in prossimità delle coste o di installazioni militari rilevanti dello Stato territoriale ²²⁴.

Il problema che si pone è il seguente: accertata la illegittimità

della presenza della nave da guerra straniera nelle proprie acque interne, quali sono le misure che lo Stato territoriale potrà adottare nei confronti della nave stessa? Continuerà essa a godere dell'immunità dalla giurisdizione?

Non è facile dare risposte certe e definitive ai due quesiti posti in precedenza: ad ogni modo pare possibile trarre dalla limitata prassi internazionale alcune interessanti indicazioni.

In primo luogo pare possibile affermare che l'ingresso non autorizzato di una nave da guerra straniera nelle acque interne dello Stato costiero (semprechè non vi siano gli estremi dello stato di necessità o della forza maggiore) costituisce – come si è già visto – una violazione della sovranità dello Stato territoriale: questa prima qualificazione consente di affermare che lo Stato costiero potrà prendere tutte le misure per far cessare la violazione della propria sovranità. Tra queste rientra pure il diritto di operare una visita della nave da guerra al fine di accertare l'effettiva portata e natura dell'attività illecita da essa svolta.

Per poter procedere all'eventuale visita della nave da guerra è, peraltro, indispensabile alternativamente il consenso del comandante della stessa o l'arresto della nave e la sua sottomissione all'autorità dello Stato costiero.

Mentre non si profilano problemi particolari nel primo caso, ben diversa si presenta la situazione nella seconda ipotesi. Si tratta, infatti, di identificare entro quali limiti lo Stato territoriale possa eventualmente fare ricorso all'uso della forza armata onde procedere alla cattura della nave straniera illegittimamente presente nelle acque interne. Al riguardo sia consentito rinviare a quanto è già stato affermato nel precedente par.1 del Capitolo III a proposito dei limiti entro cui lo Stato costiero può usare la forza nei confronti di una nave da guerra straniera che stia ponendo in essere un passaggio offensivo e non intenda recedere dal proprio comportamento.

Per quello che più rileva in questa sede si può, pertanto, concludere affermando che nelle circostanze descritte in precedenza la nave da guerra perde la propria immunità e può essere assoggettata a determinate forme di controllo da parte delle autorità dello Stato

costiero. Nella parte finale del paragrafo successivo si esaminerà entro quali limiti l'equipaggio della nave da guerra subisca delle limitazioni quanto al proprio *status* trovandosi a bordo di una nave da guerra che si trovi illegittimamente nelle acque interne dello Stato costiero.

3. Le immunità ed i privilegi di cui gode l'equipaggio di una nave da guerra

Per identificare con precisione entro quali limiti l'equipaggio di una nave da guerra possa godere di particolari immunità è necessario operare una distinzione tra da un lato atti posti in essere in connessione con le attività ufficiali che l'organo militare può esplicare nelle acque territoriali e nei porti stranieri o, previo il consenso dello Stato territoriale, a terra e dall'altro lato atti posti in essere in quanto privato cittadino.

Per la prima categoria di atti, o fatti, e cioè per gli atti o i fatti commessi in quanto organo dello Stato, l'immunità dalla giurisdizione penale è da considerarsi assoluta. Diversi sono i precedenti che confermano l'esistenza nonché l'assolutezza di tale immunità: ciò almeno in tutti quei casi in cui l'illecito penale sia stato commesso a bordo della nave da guerra, da parte direttamente della nave da guerra o, ancora, dal personale militare sceso a terra con la preventiva autorizzazione delle autorità locali ²²⁵. Qualche dubbio solleva, invece, l'ipotesi in cui il reato sia stato compiuto dal personale della nave da guerra sceso sulla terraferma senza ottenere la preventiva autorizzazione da parte delle competenti autorità locali.

In proposito, tenuto in adeguata considerazione il fatto che non risulta del tutto pacifica l'effettiva esistenza di un obbligo di condizionare lo sbarco alla preventiva autorizzazione da rilasciarsi da parte delle autorità locali, non pare facile individuare l'esatta soluzione al quesito posto in precedenza.

Tuttavia, si può individuare l'affermarsi di una tendenza in virtù della quale, almeno in quei casi in cui lo sbarco non autorizzato è

avvenuto per ragioni di urgenza o comunque per ragioni improrogabili, sussisterebbe l'immunità per gli eventuali illeciti posti in essere dai corpi di truppa sulla terraferma. Al riguardo si potrà citare, a titolo esemplificativo, il caso del 1906 del Panther, cannoniera tedesca ancorata in un porto brasiliano. Il comandante di questa nave da guerra tedesca, senza avvertire le autorità locali, decise di far sbarcare una squadra di militari comandati da un ufficiale per procedere alla cattura di un marinaio disertore. Per portare a termine la missione loro affidata, la squadra di marinai decise di perquisire alcune abitazioni, fermando alcuni sospetti e costringendoli a passare la notte in stato di arresto a bordo della nave. La controversia internazionale che ne seguì fu risolta con l'impegno tedesco di risarcire i danni provocati: nessun provvedimento fu preso, peraltro, nei confronti dei marinai e dell'ufficiale ²²⁶. Altri casi verificatisi in quel periodo ²²⁷ e nei tempi più recenti, confermano l'esistenza di una prassi sostanzialmente uniforme da parte degli Stati rispetto all'obbligo di concedere tale immunità nelle situazioni descritte in precedenza.

Passando, ora, all'individuazione della portata dell'immunità da accordare ai componenti l'equipaggio di una nave da guerra per atti e fatti commessi al di fuori dello svolgimento delle loro funzioni ufficiali, si deve affermare, anzitutto, che è del tutto pacifico che vi sia un'immunità assoluta per qualsiasi reato che sia stato commesso a bordo della nave da guerra. A dimostrazione della diffusa convinzione dell'esistenza di tale immunità vi è la previsione, codificata praticamente in tutti gli ordinamenti giuridici che dispongono di una marina militare, della competenza dei Tribunali di bordo o di determinati Tribunali militari nazionali a giudicare gli eventuali reati di tali atti o fatti commessi a bordo delle navi da guerra. In Italia, ad esempio, il Regolamento per il servizio a bordo delle navi da guerra, nel recepire le indicazioni emerse con la Legge 7 maggio 1981 n. 180 recante *Modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace* che aveva soppresso i tribunali militari di bordo trasferendo le relative competenze ai tribunali militari territoriali, prevede esplicitamente una norma che definisce l'ambito di giurisdizione dei Tribunali militari nazionali per i reati compiuti dai militari italiani all'estero.

Qualora il reato sia stato commesso a terra e non sia collegabile con lo svolgimento di attività istituzionalmente di competenza del reo, sembra esservi una certa tendenza di escludere la possibilità che l'autore del reato possa avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato territoriale. In questo senso devono essere letti alcuni precedenti in cui si è proceduto, effettivamente, alla punizione dei colpevoli da parte dell'autorità giurisdizionale dello Stato ospitante. In verità, per ragioni di cortesia o di opportunità politica, alla condanna è spesso seguita l'immediata riconsegna del reo al comandante della nave da guerra o la grazia al condannato: ciò non comporta la negazione del principio evidenziato in precedenza ma evidenzia semplicemente il desiderio degli Stati di non addentrarsi in situazioni giuridiche controverse e di non creare inutili situazioni di tensione con altri Stati, specie qualora l'entità del reato e la sua pericolosità sociale siano risultati limitati. Si consideri, infine, che la natura, funzionale o extrafunzionale dell'atto commesso possono essere oggetto, assai di frequente, di diverse interpretazioni che potrebbero portare a situazioni di forte controversia tra gli Stati interessati. È anche per impedire l'ulteriore aggravarsi di tali controversie che gli Stati territoriali, dopo aver giudicato il membro dell'equipaggio di una nave da guerra in presenza delle condizioni viste in precedenza, preferiscono spesso riconsegnare il condannato al comandante la nave da guerra sulla quale il medesimo presta servizio.

Le regole ricostruite sin qui trovano applicazione, ovviamente, in assenza di specifiche norme pattizie disciplinanti i singoli aspetti trattati. Al riguardo sono da segnalare che sono ormai numerosi gli accordi, multilaterali o bilaterali, che disciplinano il fenomeno della ripartizione della competenza giurisdizionale tra Stato della bandiera e Paese sul cui territorio sia stato commesso l'illecito.

Il Trattato di Londra del 19 giugno 1951 tra gli Stati membri del Trattato Nord-Atlantico sullo statuto delle loro forze armate ²²⁸ costituisce, in questo contesto, un tipico esempio di disciplina multilaterale delle immunità e dei privilegi da accordare a forze armate straniere presenti sul proprio territorio. L'art. 7 di tale Convenzione

disciplina l'esercizio della giurisdizione penale nei confronti delle forze armate della NATO individuando le regole relative alla competenza giurisdizionale. Nel caso specifico vengono indicati i casi in cui uno Stato può esercitare giurisdizione esclusiva nonché i casi di giurisdizione concorrente: in quest'ultima ipotesi vengono indicate determinate priorità che consentono di stabilire, caso per caso, quale sia l'autorità giurisdizionale competente.

Un esempio, invece, di accordo bilaterale è lo «*Scambio di lettere per l'assistenza dell'Italia all'Egitto ai fini dello sminamento del Canale e del Golfo di Suez*»²²⁹. Il punto 1 di tale Scambio di Note prevede, tra le altre cose, che

«il Governo della Repubblica Araba d'Egitto accorda al personale italiano partecipante all'operazione l'immunità in materia penale per tutti gli atti commessi nell'esercizio delle sue funzioni. Esso consegnerà nei tempi più brevi all'autorità italiana più vicina il personale che fosse stato arrestato in flagrante di delitto dalle autorità egiziane».

La formulazione della norma, che pur solleva alcune perplessità, sembra sufficientemente chiara e consente di affermare che l'immunità dalla giurisdizione penale vale solo ed esclusivamente per gli atti commessi nell'esercizio delle funzioni attribuite alla missione italiana. Dubbi avrebbero potuto sorgere in relazione alla seconda parte della norma nella quale si richiede alle autorità egiziane di riconsegnare il personale arrestato: in verità, al di là della formulazione forse affrettata della norma, sembra possibile affermare che il personale militare italiano arrestato in flagranza di reato dovrà essere restituito solo nell'ipotesi che il reato commesso sia stato posto in essere nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Al contrario, ove l'illecito sia stato commesso in quanto privato cittadino, l'Egitto non avrà alcun obbligo di procedere alla riconsegna del reo all'autorità italiana.

Infine resta da segnalare che, in linea generale, in occasione della creazione di forze di peace-keeping ad opera delle Nazioni Unite, viene prevista una normativa *ad hoc* disciplinante il tema dell'immunità dalla giurisdizione del personale militare straniero.

A titolo esemplificativo si richiamerà la disciplina codificata nell'Accordo tra le NU e la Repubblica del Sud Africa avente per oggetto *The Status of the United Nations Transition Assistance Group in Namibia* ²³⁰.

Questo accordo, che peraltro non concerne direttamente il personale imbarcato sulle navi da guerra, prevede, anzitutto, all'art. 53 che

«All members of UNTAG including locally recruited personnel shall be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity. Such immunity shall continue even after they cease to be members of or employed by UNTAG and after the expiration of other provisions of this Agreement».

Tale prima norma è quanto mai interessante perché oltre a riflettere il diritto consuetudinario relativo all'immunità per le attività poste in essere dal militare nell'esercizio delle proprie funzioni, determina anche l'estensione temporale di tale immunità.

La Convenzione in oggetto disciplina altresì i reati commessi dal militare che non siano collegabili con l'esercizio delle sue funzioni. In questa ipotesi viene previsto che il Governo del Sud Africa può segnalare alle competenti autorità delle NU quanto avvenuto mentre spetta esclusivamente allo Stato di cui il militare è cittadino il compito dell'esercizio della giurisdizione.

L'art. 54 par. 2 (b) stabilisce, infatti, in termini quanto mai chiari, che

«Military members of the military section of UNTAG shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating states in respect of any criminal offences which may be committed by them in the Territory».

Qualora lo Stato di appartenenza del militare non dovesse procedere all'esercizio della giurisdizione penale entro un tempo ragionevole e qualora l'individuo ritenuto responsabile dell'illecito dovesse continuare ad operare in Namibia, allora potrà essere sottoposto all'attività giurisdizionale delle autorità locali.

Si tratta di un interessante precedente di disciplina dei casi di

ripartizione della competenza giurisdizionale che, peraltro, si discosta dall'orientamento generale che si può ricavare dalla prassi internazionale.

Infine, resta da esaminare quale sia il trattamento che lo Stato costiero deve riservare all'equipaggio di una nave da guerra straniera che si trovi illegittimamente nelle proprie acque interne: già si è esaminato nella parte finale del paragrafo precedente quale sia lo *status* della nave trovantesi in tale situazione.

La questione non richiede un particolare approfondimento: in considerazione del fatto che – di regola – il militare opera in qualità di organo dello Stato, esso generalmente sarà esente da qualsiasi forma di giurisdizione per i reati collegabili con l'ingresso illecito della nave da guerra nello spazio marino dello Stato costiero. In tal senso si sono pronunciati numerosi studiosi che si sono occupati della materia; anche nella prassi internazionale, invero, si registrano alcuni precedenti significativi a questo riguardo.

A titolo esemplificativo si menzionerà il precedente della nave da guerra statunitense *Pueblo* che era stata catturata nel 1969 al largo delle coste della Corea del Nord. A prescindere dai dubbi relativi all'effettiva localizzazione della nave al momento della sua cattura²³¹ ed alla legittimità della confisca della nave, si deve segnalare che le autorità nordcoreane hanno proceduto al rilascio dell'equipaggio della *Pueblo* senza particolare esitazione.

Capitolo V

ALCUNI PROBLEMI PARTICOLARI

1. La disciplina dell'asilo a bordo delle navi da guerra

Al tema dell'asilo concesso a bordo di navi da guerra ancorate in un porto straniero è stata conferita ampia attenzione da parte della dottrina meno recente. Negli ultimi decenni, invece, il tema è stato sostanzialmente trascurato, tranne alcune lodevoli eccezioni, forse a causa del fatto che il fenomeno si è ridotto, almeno dal punto di vista quantitativo. Ciononostante pare opportuno riprendere l'insieme delle problematiche per fare l'esatto punto della situazione al giorno d'oggi. L'esigenza nonché l'attualità di un'indagine in questo senso emerge anche in considerazione della semplice constatazione che negli anni più recenti si sono ripetute situazioni in cui si è posto il problema circa la possibilità o meno di concedere l'asilo a bordo di navi da guerra che si trovavano, ad esempio, in porti di Stati all'interno dei quali erano in corso dei tumulti o dei rovesciamenti non incruenti di regimi politici.

Presupposto per affermare la legittimità della concessione dell'asilo a bordo di navi da guerra è l'individuazione di una precisa norma, sia essa convenzionale o di diritto internazionale consuetudinario, che riconosca un simile diritto a favore dello Stato di bandiera ²³². L'inesistenza di una simile norma renderebbe illegittima la concessione dell'asilo: ciò in relazione al fatto, già ricordato in precedenza, per cui la nave da guerra che si trovi in un porto o nel mare territoriale di un altro Stato deve conformarsi alla disciplina normativa vigente nell'ordinamento dello Stato costiero.

In secondo luogo, poi, se è pur vero che l'eventuale concessione dell'asilo in violazione delle regole internazionali costituisce un illecito internazionale, è altrettanto vero che lo Stato costiero, pur

potendo ricorrere ai meccanismi di reazione previsti dal diritto internazionale in queste circostanze, non potrà comunque mai compiere azioni di forza contro la nave da guerra. Quest'ultima, infatti, gode di uno *status* particolare che le conferisce una pressoché totale immunità.

A questo punto non resta che ricostruire il contenuto delle norme internazionali rilevanti.

L'individuazione dell'esatta disciplina internazionale dell'istituto dell'asilo a bordo di navi da guerra straniere presenti nelle acque interne o in quelle territoriali dello Stato costiero, costituisce, indubbiamente, una questione assai complessa e controversa.

L'incertezza è dovuta, largamente, ad una prassi internazionale decisamente contraddittoria e di non facile lettura, specie negli anni meno recenti.

I comportamenti degli Stati sono stati spesso interpretati dalla dottrina in maniera discordante: le conclusioni dei vari autori che hanno approfondito la tematica sono state, pertanto, in profondo contrasto tra di loro.

Per cercare di ricostruire l'esatto quadro giuridico oggi vigente pare comunque opportuno fare alcune premesse.

Anzitutto pare del tutto ovvio che la questione della disciplina dell'asilo a bordo di navi da guerra deve essere inserita nel contesto più generale del c.d. asilo extraterritoriale. Purtroppo anche rispetto a questa categoria più generale di asilo sussistono opinioni assai contrastanti, sia in dottrina che nella prassi degli Stati, circa la possibilità di configurare un vero e proprio diritto di concedere tale tipo di asilo a persone perseguite per reati politici. Il fatto che esistano alcune convenzioni internazionali sull'asilo ²³³, convenzioni che hanno, peraltro, una sfera di applicazione geografica limitata all'area dell'America Latina, non costituisce un elemento decisivo per dimostrare l'esistenza di regole consuetudinarie o, al contrario, per confermare che non sussistono regole precise nell'ordinamento internazionale. Ad ogni modo pare assai interessante ricordare che queste convenzioni contengono una disciplina unica per i vari tipi in cui può articolarsi l'asilo c.d. «extraterritoriale»: quello concesso nelle

legazioni diplomatiche, sulle navi da guerra, negli accampamenti e sugli aeromobili militari. Ciò induce a ribadire che non pare possibile individuare una disciplina specifica dell'asilo a bordo di navi da guerra diversa da quella più generale dell'asilo extraterritoriale ²³⁴.

In secondo luogo deve essere rilevato che la prassi degli Stati di concedere l'asilo a bordo delle navi da guerra risultava decisamente cospicua fino alla fine del secolo scorso ma è costantemente diminuita dal 1900 alla fine della II Guerra Mondiale.

A partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, i casi di asilo o di protezione temporanea accordata su navi da guerra straniere sono sensibilmente diminuiti ²³⁵. Duplice può essere la spiegazione di questo fenomeno: da un lato la possibilità di utilizzare altri mezzi per allontanarsi rapidamente dal luogo in cui si è creata la situazione di pericolo ha rappresentato, per molte persone direttamente interessate, una forte alternativa al rifugio su navi militari.

Dall'altro lato pare indubbio che l'incertezza circa l'inesistenza di una regola consuetudinaria in tema di asilo extraterritoriale ha costituito una decisa remora per quanti cercano rifugio per salvaguardare la propria persona.

In terzo luogo pare pacifico che la prassi degli Stati dimostra che questi ultimi hanno concesso l'asilo praticamente solo a persone perseguite per reati politici. In altri termini sussiste una convinzione abbastanza diffusa che il problema dell'asilo si pone, eventualmente, in riferimento solo a persone perseguite per reati politici ²³⁶. Di fronte alla commissione di reati comuni non sembra, quindi, possibile in alcuna maniera concedere l'asilo ²³⁷.

Il tema è stato affrontato, a livello convenzionale, e con riguardo ad una determinata area geografica, nella Convenzione sull'asilo diplomatico stipulata il 28 marzo 1954 tra gli Stati partecipanti alla conferenza panamericana. Questa convenzione prevede espressamente che

«L'asile accordé dans les légations, les navires de guerre et dans les camps ou les aéronefs militaires, à des personnes poursuivies pour des raisons ou des délits politiques, sera respecté par l'Etat territorial conformément aux dispositions de la présente Convention» ²³⁸.

Ad ogni modo, a prescindere dalla disciplina convenzionale regionale, il caso più eclatante verificatosi negli ultimi decenni è quello relativo alla decisione del Governo del Paraguay di accordare l'asilo a bordo di una propria nave da guerra all'ex Presidente dell'Argentina, Generale Peron, nel settembre 1955²³⁹.

Anche se solo in termini teorici il problema è stato comunque sollevato ripetutamente, specie negli USA, di fronte alla concreta possibilità che a causa di gravi disordini all'interno di certi Stati vi fosse una richiesta di asilo extraterritoriale da parte di un numero consistente di persone desiderose di salvaguardare la propria incolumità.

L'amministrazione statunitense ha, ogni volta, ribadito la propria ferma posizione di non voler e di non poter concedere l'asilo «at its embassies or at other installations within the territorial jurisdiction of a foreign State»²⁴⁰.

Questa affermazione non esclude, peraltro, che «in circumstances when the life or safety of a person is in immediate danger»²⁴¹, l'Amministrazione statunitense possa assicurare un «temporary refuge» nei locali adibiti ad uso diplomatico per tutto il tempo in cui sussista il pericolo.

In altri termini, obiettivo dell'ospitalità che viene concessa non è quello «to remove the individual from the judicial processes of the foreign nations» ma, piuttosto, quello di

«bring to bear our full diplomatic and consular resources to seek to assure that he receives a prompt and fair processing of his case within the local system»²⁴².

Quest'ultima presa di posizione contribuisce, indubbiamente, a chiarire in termini adeguati l'intera problematica. Si può cioè dedurre che

a) non esiste alcun diritto di concedere l'asilo sulle navi da guerra che si trovano nelle acque interne o nel mare territoriale di uno Stato straniero²⁴³. Correlativamente non è possibile configurare alcun obbligo a carico dello Stato territoriale di tollerare la concessione di tale asilo. Ciò anche in considerazione del fatto che la concessione

dell'asilo rappresenterebbe un'interferenza eccessiva nella sfera di sovranità riservata esclusivamente allo Stato territoriale.

b) In situazioni eccezionali e straordinarie, quando vi sia un pericolo immediato per la vita di una persona, è possibile offrire un rifugio temporaneo a bordo di una nave militare fintantoché non si ristabilisca una situazione di sicurezza. Terminata la situazione di pericolo, colui che ha goduto della protezione temporanea dovrà essere allontanato dalla nave da guerra in cui ha trovato protezione.

2. La reazione dello Stato contro la concessione illegittima dell'asilo a bordo di navi da guerra

Avendo accertato, quindi, che non esiste un diritto di concedere l'asilo a bordo di navi da guerra sorge spontanea la questione di individuare che cosa succede se, cionostante, l'asilo venga concesso a determinati individui ²⁴⁴.

Due sembrano essere le possibili reazioni da parte dello Stato territoriale: anzitutto, per ragioni particolari, legate magari alla peculiare situazione politica in cui si trova, lo Stato territoriale potrà, di fatto, tollerare la situazione venutasi a creare a seguito della concessione dell'asilo, magari riconoscendo l'eccezionalità degli avvenimenti o adducendo altri motivi umanitari.

In questo caso, cioè, lo Stato territoriale, lungi dal riconoscere la liceità del comportamento dello Stato di bandiera, potrà rinunciare, magari anche solo temporalmente, a chiedere la consegna di quanti hanno chiesto ed ottenuto l'asilo.

In alternativa, lo Stato costiero potrà, invece, pretendere la restituzione di quanti si sono rifugiati sulla nave. In quest'ultima ipotesi lo Stato di bandiera dovrebbe conformarsi a tale richiesta: la prassi evidenzia che, tutt'al più, sono state richieste adeguate garanzie per tutelare i diritti umani fondamentali e per assicurare l'integrità fisica dei soggetti che hanno cercato protezione a bordo delle navi da guerra. Di regola le controversie apertesì in situazioni di questo genere sono state comunque risolte in via diplomatica e hanno por-

tato alla restituzione di quanti avevano cercato rifugio a bordo delle navi.

È comunque significativo ricordare, ancora una volta, che mai, a quanto risulta, il rilascio di un individuo rifugiatosi su una nave militare è avvenuto attraverso il ricorso alle procedure di estradizione: ciò conferma che la teoria della nave da guerra quale «*territoire flottant de l'Etat*» sembra essere destituita di ogni fondamento.

Peraltro, si può verificare anche l'ipotesi per cui lo Stato di bandiera decida di rifiutare, in termini generali e di principio, di consegnare gli individui: in questo caso la reazione dello Stato costiero di fronte a questo illecito internazionale dovrà tenere in adeguata considerazione il particolare *status* accordato alle navi da guerra nel diritto internazionale.

Più in particolare sembra pacifico che

«il est impensable, avec ou sans invocation du principe de l'exterritorialité, qu'en cas de refus certain du commandant, les autorités locales puissent pratiquer des visites ou perquisitions sur la navire de guerre, ou à plus fort raison, y procéder à des arrestations»²⁴⁵.

L'autorità locale, quindi, non potendo compiere atti di coercizione dovrà limitarsi a far valere il proprio diritto attraverso le tradizionali vie diplomatiche: come reazione immediata pare del tutto legittima, comunque, l'intimazione al comandante la nave da guerra di lasciare il porto e riprendere il mare. Ciò, peraltro, rende pressoché impossibile la restituzione in tempi brevi di quanti hanno trovato rifugio a bordo della nave da guerra in questione.

Naturalmente restano a carico dello Stato di bandiera tutte le conseguenze dell'illecito internazionale commesso.

3. Lo status di una nave da guerra affondata

In conclusione resta ancora da soffermarsi su un aspetto molto specifico quale quello relativo all'identificazione dello *status* di una nave da guerra affondata.

Una premessa pare indispensabile: come si è avuto occasione di sottolineare nel Capitolo primo, per poter qualificare un determinato bene galleggiante quale nave da guerra è necessario che sussistano una serie di requisiti. Ora sembra del tutto evidente che il relitto di una nave da guerra che si trovi sul fondo del mare non può essere considerato, in termini strettamente giuridici, una nave da guerra: ciò proprio perché il relitto non gode dei requisiti della nave da guerra.

Pertanto si può sin d'ora anticipare che *status* della nave da guerra e *status* del relitto di una nave da guerra non coincidono necessariamente trattandosi, nel primo caso di un «organo dello Stato di bandiera»²⁴⁶ e, nel secondo caso, di un bene che presenta alcune caratteristiche assai peculiari.

L'indagine circa l'esatta qualificazione giuridica di questo bene rileva, quindi, solo parzialmente ai fini della presente ricerca: ad ogni modo pare interessante ricostruire, sia pure schematicamente, l'esatto quadro giuridico. L'interesse per un'indagine in questo senso trova infatti motivo oltre che nell'esigenza di garantire una certa completezza dell'esposizione, anche nella constatazione che, specie nei tempi più recenti, il problema si è riproposto con forza.

Le regole che qui interessano sono state elaborate, come è facile immaginare, prevalentemente in relazione allo *status* delle navi da guerra affondate in tempo di guerra: tali regole peraltro, sembrano in gran parte valide anche per definire lo status di un relitto di una nave da guerra divenuto tale a seguito di un incidente verificatosi a bordo in tempo di pace. È proprio rispetto a questi casi, d'altronde, che si è focalizzata l'attenzione nei tempi più recenti, essendo sembrato spesso assai interessante recuperare i resti di una nave da guerra per poter accedere ad alcuni dati riservati o a nuove tecnologie. In questo contesto, l'operazione «Glomar Explorer» compiuta dalla CIA nel 1974 per recuperare un sottomarino sovietico, affondato per cause ignote, insieme all'equipaggio, costituisce un prezioso precedente che conferma la nostra affermazione.

Dalla prassi degli Stati, sostanzialmente omogenea sul punto, si possono peraltro ricavare alcuni elementi assai interessanti ai fini della ricostruzione di una norma consuetudinaria.

Anzitutto il semplice affondamento di una nave da guerra nemica che non sia stato preceduto dalla cattura vera e propria, non sembra conferire particolari diritti di proprietà allo Stato che ne ha provocato l'affondamento: ciò vale tanto per la nave quanto per il carico.

Il trasferimento di proprietà avviene, infatti, almeno in linea generale, solo con la cattura della nave da guerra nemica e con la «physical taking of possession» della stessa. Pertanto è sembrato pacifico che solo lo Stato di bandiera della nave affondata possa vantare diritti esclusivi di proprietà sul relitto così come sul carico.

In secondo luogo, il disinteresse a procedere al recupero eventualmente dimostrato dallo Stato di bandiera dopo l'affondamento non è mai stato considerato qualificabile o interpretabile come una «rinuncia» alla proprietà sul relitto stesso: ad ogni modo tale rinuncia non può essere desunta dall'inattività dello Stato di bandiera ma dovrebbe eventualmente essere formalizzata in un apposito atto.

Ci pare che dai casi tratti dalla prassi internazionale, si possa dedurre che vi sia una diffusa e sostanzialmente non contestata opinione per cui il relitto di una nave da guerra straniera affondata nel mare territoriale continua ad essere considerato quale proprietà esclusiva dello Stato di bandiera. A questa conclusione sembra indurre anche una attenta lettura del comportamento degli Stati costieri che non hanno praticamente mai proceduto ad impossessarsi del relitto senza avere prima ottenuto l'autorizzazione espressa dello Stato della bandiera. Ciò conferma, in termini quanto mai chiari, la convinzione diffusa che il relitto di una nave da guerra, anche se localizzato nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato straniero, resta di proprietà esclusiva dello Stato di bandiera.

Diverso è, invece, il problema della disciplina dell'eventuale **recupero** della nave da guerra affondata nel mare territoriale di uno Stato straniero: esso solleva due interrogativi. Può lo Stato di bandiera procedere al recupero della nave affondata? Lo Stato costiero è legittimato a procedere direttamente al recupero?

Per quanto concerne il primo aspetto, anche se la prassi internazionale è pressoché inesistente, almeno per quanto noto, pare possi-

bile argomentare che l'attività di recupero posta in essere dallo Stato di bandiera senza l'espresso consenso dello Stato territoriale sarebbe da considerarsi decisamente illegittima perché radicalmente in contrasto con l'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo. Ne consegue che per procedere al recupero del proprio naviglio militare affondato nel mare territoriale di uno Stato straniero, lo Stato di bandiera dovrà necessariamente richiedere ed ottenere il preventivo consenso dello Stato territoriale in questione.

Per quello che concerne il secondo aspetto, è da premettere che esso appare meno drammatico e comunque alquanto astratto in quanto difficilmente lo Stato costiero ha interesse a procedere al recupero di una nave da guerra naufragata sapendo di non poter poi vantare sulla medesima alcun diritto di proprietà.

Con ciò non si vuole peraltro escludere in termini assoluti che l'ipotesi si possa verificare specie qualora il relitto costituisca un ostacolo alla navigazione o costituisca una minaccia di inquinamento ecc.²⁴⁷.

Secondo la migliore dottrina che ha analizzato la problematica²⁴⁸, sarebbe possibile affermare un vero e proprio diritto di recupero a favore dello Stato costiero pur non esistendo alcun diritto poi sulla proprietà recuperata.

Secondo alcuni Autori, il recupero sarebbe addirittura da riconoscersi anche in alto mare in quanto sarebbe

«da ricomprendere tra le attività incluse nel principio della libertà dell'alto mare, benché non espressamente menzionato nell'esemplificazione dell'art. 2 della Convenzione di Ginevra del 1958 o dell'art. 87 (1) di quella del 1982»²⁴⁹.

Capitolo VI

LA NAVE DA GUERRA IN SITUAZIONI DI «CRISI INTERNAZIONALE»

1. Premessa e definizione del campo di indagine

Negli ultimi decenni sono aumentati in maniera considerevole i casi in cui è stato fatto ricorso alle navi da guerra per fronteggiare determinate situazioni di crisi interna ed internazionale.

Anche la Marina Militare italiana è stata coinvolta ripetutamente con i suoi mezzi ed i suoi uomini in operazioni di questo tipo.

Sarà sufficiente ricordare la spedizione nel Golfo di Tailandia per portare soccorso ai boat people e per combattere il fenomeno della pirateria, la partecipazione alla forza multinazionale numero 1 e numero 2 nel Libano a tutela dei palestinesi, l'operazione di smiamento del Mar Rosso, le operazioni di convogliamento delle navi mercantili italiane in navigazione nel Golfo Persico durante il conflitto tra Iran ed Iraq, la partecipazione alla coalizione internazionale contro l'Iraq a seguito dell'invasione da parte di quest'ultimo del Kuwait, l'operazione di controllo delle coste albanesi per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina, il pattugliamento del Canale di Otranto e del Mare Adriatico per assicurare il rispetto dell'embargo di armi decretato dal Consiglio di Sicurezza nei confronti dei belligeranti in Jugoslavia, il soccorso umanitario in Somalia, ecc.

L'accresciuto coinvolgimento della Marina Militare italiana in operazioni internazionali richiede, quindi, un necessario approfondimento per individuare quali siano, in concreto, le regole internazionali che disciplinano la materia.

A questo proposito, peraltro, è bene delimitare con precisione il campo di indagine: l'analisi, infatti sarà dedicata esclusivamente a

ricostruire il quadro giuridico che si viene a creare in situazioni di crisi che non possono essere qualificate, tecnicamente, come guerra o conflitto armato internazionale. In una simile ipotesi, infatti, le regole internazionali applicabili mutano drasticamente dovendosi applicare alla fattispecie il diritto internazionale umanitario o, espressione maggiormente usata in passato, il diritto internazionale bellico.

Questo settore del diritto internazionale presenta caratteristiche del tutto peculiari il cui esame non rientra tra i fini della presente indagine.

In questa sede si approfondiranno, invece, i problemi specifici che si pongono per le navi da guerra, ed in special modo per quelle italiane, in presenza di operazioni poste in essere in un momento di crisi internazionale che non sia qualificabile quale conflitto armato.

Le situazioni che saranno prese in considerazione si dividono, sostanzialmente, in due gruppi: da un lato vi sono quelle poste in essere nel contesto ed in attuazione di decisioni delle Nazioni Unite. Dall'altro lato, invece, si collocano quelle che vengono organizzate unilateralmente, o in cooperazione con altri Stati, ma al di fuori del sistema delle Nazioni Unite.

2. Attività decise e coordinate a livello di Nazioni Unite

Prima di entrare nel merito del tema cui è dedicato questo paragrafo è necessaria una breve premessa: ad oggi le Nazioni Unite non hanno mai organizzato direttamente azioni navali. In verità vi sono stati alcuni tentativi, che peraltro non hanno dato risultati concreti, di porre sotto l'egida delle Nazioni Unite alcune operazioni navali già in atto: a questo proposito si potrà ricordare la proposta avanzata con insistenza dall'Italia di trasformare la missione navale in corso nel Golfo, negli anni relativi al conflitto armato tra Iran ed Iraq, in un'operazione sotto la responsabilità politica e sotto il comando delle Nazioni Unite.

La proposta italiana, peraltro, non trovò consensi significativi tra i

membri della Comunità internazionale se si eccettua la chiara presa di posizione del Ministro degli esteri sovietico Shevardnaze che fece propria la tesi italiana senza peraltro conseguire ulteriori consensi apprezzabili.

In verità, l'Italia ha sempre manifestato una netta propensione e preferenza per azioni eseguite in ambito ONU: ciò per una serie di motivi di natura politica e strategica, che non è certo difficile comprendere.

a) La creazione della forza navale delle Nazioni Unite e la definizione dei suoi compiti.

La decisione di procedere all'istituzione di una forza navale delle NU rientra, indubbiamente, tra le competenze esclusive del Consiglio di Sicurezza delle NU. In altri termini, nonostante l'esistenza di alcuni precedenti di segno contrario, l'Assemblea Generale delle NU non è competente né legittimata a decidere l'istituzione di una forza navale.

Il Consiglio di Sicurezza potrà adottare la decisione, almeno in linea generale, solo dopo aver accertato che effettivamente sussistono tutti i presupposti di cui al Capo VII della Carta: e cioè che vi sia un pericolo o una minaccia di pericolo per la pace e la sicurezza internazionale.

Verificato quanto sopra il Consiglio di Sicurezza, con le maggioranze espressamente previste dalla Carta delle Nazioni Unite (in questa sede, pertanto, i cinque membri permanenti potranno esercitare il diritto di veto), potrà decidere che si proceda alla creazione di una forza navale delle Nazioni Unite nell'ambito di un'operazione di peace-keeping o di peace-maintaining. Allo stesso tempo il CS provvederà a fissare, almeno nei suoi aspetti generali, il compito ed i fini dell'operazione navale.

b) Le attività di preparazione della forza navale: i compiti del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

In linea generale, il CS provvederà, nella stessa Decisione, a delegare al Segretario Generale delle Nazioni Unite i compiti necessari

per la concreta realizzazione dell'azione. Sarà pertanto compito del Segretario Generale sollecitare gli Stati membri a fornire navi e personale necessari all'azione, emanare le regole di ingaggio, nominare il comandante responsabile dell'operazione, provvedere al reperimento dei mezzi finanziari necessari per l'espletamento dell'operazione, ecc.

Si può pertanto affermare sin d'ora che l'obiettivo, le strategie ed il comando della missione navale saranno predeterminati in seno alle Nazioni Unite in conformità con la decisione adottata dal Consiglio di Sicurezza.

c) La partecipazione nazionale ad un'operazione di peace-keeping/peace-enforcing.

Sino ad oggi la prassi, ma anche la dottrina, confermano in modo sufficientemente convincente che la decisione di partecipare o meno ad un'operazione di peace-keeping organizzata in ambito Nazioni Unite è rimessa, sostanzialmente, alla più totale discrezionalità degli Stati membri. Le competenti autorità nazionali potranno pertanto valutare caso per caso se ed in quale misura ritengano utile ed opportuna una propria partecipazione all'operazione di peace-keeping. Al riguardo merita segnalare che l'Italia comunque risulta essere uno dei paesi maggiormente presenti nelle varie operazioni di peace-keeping. Sarà, ad ogni modo, il Segretario generale a concordare, in modo dettagliato, tutti i profili inerenti l'invio di materiale e la partecipazione del personale militare dello Stato interessato a contribuire all'operazione. Gli uomini opereranno, come ricordato in precedenza, sotto la responsabilità del comandante della peace-keeping operation nominato dal Consiglio di Sicurezza o, eventualmente, dal Segretario Generale.

d) La definizione degli obiettivi strategici e tattici della peace-keeping/peace-enforcing.

Come anticipato, sarà il Segretario Generale delle Nazioni Unite, almeno in linea generale, a definire in concreto i singoli compiti affidati ai vari gruppi nazionali componenti la peace-keeping alla luce

degli obiettivi strategici della stessa, obiettivi che risultano, di regola, fissati nella delibera del CS con la quale si è proceduto alla costituzione della forza stessa.

Nel definire le singole competenze ed attribuzioni, il Segretario Generale terrà in adeguata considerazione, come è facile immaginare, le concrete esperienze già maturate dai singoli contingenti nazionali nonché le infrastrutture di cui essi dispongono.

e) L'elaborazione delle regole di ingaggio ed il problema del diritto applicabile alle operazioni di peace-keeping/peace-enforcing.

Le regole d'ingaggio che sovrintendono l'esercizio delle attività della peace-keeping o dell'operazione di peace-enforcing sono determinate dal Segretario generale il quale utilizza, normalmente, uno schema di regole ormai sperimentato da diversi anni. In queste regole di ingaggio sono codificate, tra le altre cose, le norme relative all'uso delle armi da fuoco, alla dotazione ordinaria dei corpi di truppa, ecc.

In considerazione della particolare natura delle peace-keeping operations, che differiscono drasticamente dalle operazioni comportanti l'uso della forza armata deliberate dal CS in conformità con l'art. 42 e l'art. 43 della Carta, non solleva particolari problemi l'individuazione del diritto loro applicabile: si tratta del diritto internazionale – consuetudinario e pattizio – vigente in tempo di pace.

A prescindere dalle norme codificate nella Carta delle NU, sono assai limitate le norme dedicate specificatamente alla disciplina delle peace-keeping: tra queste merita segnalare, ad ogni modo, l'art. 8 del 1980 *Geneva Protocol II to the Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects*. Secondo tale norma, infatti

«When a United Nations force or mission performs functions of peacekeeping, observation or similar functions in any area, each party to the conflict shall, if requested by the head of the United Nations force or mission in that area, as far as it is able:

- a) remove or render harmless all mines or booby-traps in that area;
- b) take such measures as may be necessary to protect the force or mis-

sion from the effects of minefields, mines and booby-traps while carrying out its duties, and

c) make available to the head of the United Nations forces or mission in that area, all information in the party's possession concerning the location of minefields, mines and booby-traps in that area».

Il problema relativo all'individuazione del diritto applicabile diviene, invece, ben più complesso ove la forza delle NU si trovi ad essere costretta a ricorrere alla forza armata per legittima difesa. In questo caso si pone il delicato problema di individuare se, ed eventualmente entro quali limiti, sia possibile applicare le norme di diritto internazionale umanitario anche alle peace-keeping: la questione – assai delicata e controversa – esula però dall'obiettivo della presente indagine.

3. Attività svolte al di fuori del sistema delle Nazioni Unite

Come è noto, oltre ad aver partecipato a numerose operazioni di peace-keeping organizzate in ambito NU, l'Italia ha partecipato anche ad alcune operazioni che si sono svolte al di fuori delle Nazioni Unite, per far fronte a situazioni di crisi internazionale.

Si citeranno, a titolo meramente esemplificativo, la partecipazione dell'Italia alle seguenti operazioni: in Libano nel 1982 per salvaguardare la vita dei palestinesi e (1983) per tutelare la sicurezza dell'operazione di allontanamento dei palestinesi dal Libano; nel Mar Rosso per provvedere, su richiesta dell'Egitto, allo sminamento di una zona di mare; nel Golfo di Tailandia per proteggere i boat-people contro gli attacchi cui venivano fatti oggetto; nel Golfo Persico per tutelare la libertà di navigazione, proteggere le navi commerciali italiane contro attacchi armati compiuti prevalentemente dai c.d. *pasdaran* e per procedere allo sminamento delle acque di alto mare; nelle acque antistanti l'Albania per porre un freno al perdurante fenomeno dell'immigrazione clandestina in Italia da parte di cittadini albanesi ²⁵⁰; nel Golfo Persico per partecipare all'operazione posta in essere dalla coalizione internazionale contro l'Iraq di Saddam

Hussein che aveva invaso il Kuwait; nel Kurdistan iracheno (senza la partecipazione della Marina Militare) per contribuire alla creazione di una zona cuscinetto a protezione dei curdi perseguitati dal dittatore di Bagdad e in Somalia per procedere alla salvaguardia della vita dei cittadini italiani in situazione di grave pericolo.

È da precisare che, con l'unica eccezione della coalizione internazionale contro l'Iraq (che, a tutti gli effetti, può qualificarsi quale ricorso alla forza armata a titolo di legittima difesa collettiva cui si applica, pertanto, il diritto internazionale umanitario) e quello nel Kurdistan iracheno, tutte le operazioni menzionate in precedenza si sono svolte con il consenso dello Stato sul cui territorio o nelle cui acque l'operazione stessa avrebbe dovuto svolgersi. Non si è, cioè, trattato di operazioni contro uno Stato dato che in questo caso la qualificazione stessa dell'operazione, da un punto di vista giuridico, muterebbe drasticamente.

Quasi sempre, inoltre, la partecipazione italiana all'operazione è stata decisa solo dopo che era apparsa chiara l'impossibilità di organizzare l'operazione in seno alle Nazioni Unite: è questo un elemento significativo che conferma la netta propensione del Governo di Roma per le azioni realizzate in ambito ONU.

I maggiori problemi che queste azioni hanno comportato, con speciale riguardo alla situazione italiana, vengono riassunti nei paragrafi successivi.

a) Il rilievo del consenso del sovrano territoriale e le sue caratteristiche.

L'invio di forze armate sul territorio di uno Stato terzo richiede, per non essere considerato illecito, il previo consenso da parte dello Stato ospitante: in assenza di tale consenso l'azione si trasforma da peace-keeping ad uso della forza contro uno Stato ed in quanto tale, in atto illecito. Questo consenso, per poter costituire una valida causa di esclusione del fatto illecito deve essere caratterizzato da alcuni requisiti: anzitutto dovrà essere concesso dal sovrano legittimato e in conformità con le regole essenziali dell'ordinamento costituzionale interno. In secondo luogo il consenso non dovrà essere affetto dai vizi del consenso (errore, dolo, violenza, corruzione) e

non dovrà consistere nell'autorizzazione di un'azione che, a sua volta, costituisca una lesione di una norma cogente o di una norma istitutiva vincoli solidali. Un attento esame della prassi internazionale più recente consente di evidenziare che tutti questi requisiti sono stati scrupolosamente rispettati: solo nel caso delle due operazioni in Libano sono stati sollevati dubbi e perplessità circa l'effettiva rappresentatività del Presidente libanese Gemayel che aveva sottoscritto gli accordi bilaterali con gli Stati che hanno partecipato all'operazione della Forza Multinazionale. In quell'occasione, peraltro, in considerazione del carattere umanitario dell'operazione, non si è voluto insistere eccessivamente su questo aspetto.

b) Il coordinamento fra i contingenti delle Forze nazionali che partecipano ad una forza multinazionale.

Il problema specifico del coordinamento tra i vari contingenti nazionali, questione delicata ma dalla cui efficace soluzione dipende in gran parte l'incisività dell'operazione stessa, si è posto ripetutamente in occasione delle precedenti esperienze. Oltre che nel Libano, il problema si è posto con forza anche nel caso dell'operazione nel Golfo Persico durante il conflitto tra Iran ed Iraq dove la mancanza di coordinamento minacciava di frustrare non solo gli obiettivi dell'operazione ma anche di rendere la stessa quanto mai vulnerabile agli attacchi dei belligeranti (siano essi regolari o irregolari).

L'Italia ha sempre sostenuto la tesi della necessità di assicurare forme adeguate di coordinamento non solo tecnico ma anche politico: non sempre, però, è stato possibile conseguire risultati apprezzabili, anche a causa della ritrosia di alcuni Stati di accettare forme intense di coordinamento. Le esperienze sin qui maturate permettono di affermare che, in linea generale, ove il coordinamento sia risultato di difficile attuazione in sede politica o diplomatica, è stato comunque effettuato in sede tecnica a livello dei comandanti militari dei vari contingenti nazionali. I risultati così conseguiti possono forse considerarsi soddisfacenti anche se, probabilmente, sarebbe stato possibile fare di più, in termini di efficacia dell'azione, in presenza di forme più intense di coordinamento.

Merita segnalare che sforzi particolari in questa direzione sono stati fatti dal Ministro della Difesa Zanone durante l'invio delle navi da guerra italiane nel Golfo durante la fase terminale del conflitto tra Iran ed Iraq: i risultati sono stati alquanto apprezzabili.

c) Forze multinazionali di pace e Carta delle Nazioni Unite.

Più di una volta, soprattutto durante l'operazione delle due forze multinazionali in Libano, rispettivamente nel 1982 e nel 1983, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Perez de Cuellar aveva espresso perplessità e critiche circa la legittimità dell'operazione stessa. Secondo l'opinione del massimo rappresentante delle NU, infatti, il compito di mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale spetterebbe esclusivamente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Le affermazioni del Segretario Generale meritano il massimo rispetto e devono essere valutate in un doppio contesto: giuridico e politico. Dal punto di vista giuridico, peraltro, non sembra possibile affermare che le operazioni condotte al di fuori delle NU e che si realizzano con il consenso dello Stato sul cui territorio esse vengono ad essere eseguite, contrastino con la Carta delle Nazioni Unite. Il monopolio di cui dispone il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riguarda, infatti, l'uso della forza armata *contro* uno Stato accusato di aver posto in essere un attacco armato o di aver minacciato o rotto la pace e la sicurezza internazionale. Nel caso in esame, peraltro, si è già sottolineato che presupposto dell'azione della forza multinazionale è dato proprio dal consenso dello Stato sul cui territorio si deve svolgere l'operazione stessa.

In secondo luogo, dal punto di vista prettamente politico, sembrano maggiormente condivisibili i dubbi sull'opportunità di organizzare simili operazioni al di fuori delle Nazioni Unite contribuendo questo ad indebolire, di fatto, la credibilità delle stesse Nazioni Unite. Al riguardo, peraltro, merita ricordare che le operazioni sono state generalmente decise solo dopo che era apparso chiaro che le NU non avrebbero preso alcuna decisione a causa delle divergenti posizioni esistenti all'interno del Consiglio di Sicurezza; inoltre molti

degli Stati partecipanti alle operazioni organizzate al di fuori del sistema delle NU non hanno esitato a ribadire, anche in momenti successivi, la propria preferenza per un'azione delle NU sempreché, ovviamente, queste si dimostrassero desiderose e in grado di intervenire concretamente.

d) Invio di corpi di truppe all'estero e Costituzione italiana.

In più di un'occasione, a seguito dell'invio di personale militare italiano all'estero nel contesto di operazioni multinazionali organizzate al di fuori del sistema delle Nazioni Unite è stato sollevato, da alcuni studiosi ma anche da alcune forze politiche, il dubbio circa la compatibilità di una simile decisione con la nostra Carta Costituzionale.

Un'attenta analisi dell'art. 11 della Costituzione italiana consente peraltro di escludere con sufficiente certezza qualsiasi dubbio circa la legittimità costituzionale della decisione di inviare all'estero corpi di truppa ogniqualvolta tale invio sia deciso per fini pacifici o per ragioni umanitarie. Si consideri, a questo riguardo, che da un punto di vista formale non può parlarsi di una partecipazione ad una guerra in quanto mancherebbero i requisiti giuridici che devono precedere una guerra e, poi, pur trattandosi di corpi di spedizione destinati ad operare spesso in zone di guerra, il loro compito è proprio quello di impedire lo svolgimento di attività belliche.

Inoltre, anche a voler ritenere che l'invio di truppe all'estero configuri tecnicamente l'ipotesi codificata nell'art. 11 è da sottolineare che non si tratterebbe comunque di un'attività bellica aggressiva.

Tutto ciò consente di affermare che l'eventuale decisione di inviare truppe all'estero nel quadro di un'operazione di peace-keeping non organizzata in seno al sistema delle NU non solleva problemi di compatibilità con l'art. 11 della Costituzione italiana.

e) Il controllo parlamentare in Italia e le operazioni di peace-keeping organizzate al di fuori delle NU.

A prescindere dai presunti motivi di incostituzionalità, la decisione di inviare truppe italiane all'estero ha sollevato, nel nostro paese, anche una serie di problemi collegati con l'annosa questione relativa

all'individuazione di quale sia nel nostro ordinamento giuridico il soggetto competente a prendere la decisione di inviare le truppe all'estero. Una parte cospicua del problema è ormai da ritenersi risolta, grazie sia all'apporto dottrinario sia all'apporto normativo che ha consentito di fare una certa chiarezza in proposito. Rimane invece ancora deludente il profilo relativo ai compiti del Parlamento che è tenuto istituzionalmente ad esercitare attività di controllo sullo svolgimento della politica estera e di difesa decisa dal Governo.

Senza voler entrare nei dettagli di una questione tecnica ma dai risvolti politici pare sufficiente ricordare che la prassi delle ultime decisioni prese dal Governo dimostra da un lato la difficoltà oggettiva di coinvolgere il Parlamento nella decisione, considerando che spesso i tempi di dispiegamento delle forze armate sono assai rapidi perché l'azione risulti efficace. D'altro lato, però, il Governo ha mostrato di voler tenere in adeguata considerazione la posizione del Parlamento: quasi sempre, infatti, il Governo ha chiesto (e ottenuto) una copertura politica del Parlamento attraverso una Risoluzione in cui le Camere esprimono sostegno per l'operato del Governo e, successivamente, il Parlamento è stato anche chiamato ad adottare eventuali leggi di autorizzazione alla ratifica di determinati trattati o leggi di autorizzazione di spesa per la copertura delle spese cui si è dovuto far fronte per allestire l'operazione di peace-keeping.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A conclusione dell'indagine si possono indubbiamente trarre alcune indicazioni generali relative ai problemi dello *status* della nave da guerra in tempo di pace e in tempo di crisi.

Anzitutto appare evidente che negli ultimi anni si è assistito ad un deciso incremento dei casi in cui si è fatto ricorso alle navi da guerra per portare a termine una serie di operazioni che si potrebbero definire, in negativo, come «non belliche». Intendiamo riferirci, ad esempio, alle missioni di peace-keeping, alle missioni umanitarie, alle operazioni di lotta al narcotraffico o a quelle di prevenzione e repressione dell'inquinamento del mare. Questo nuovo impiego, che comunque si aggiunge a quelli tradizionali delle marine militari, richiede un aggiornamento delle conoscenze tecniche e giuridiche di quanti hanno la responsabilità del compimento di tali azioni, che spesso si rilevano quanto mai delicate e complesse e che -se non eseguite entro i limiti del diritto internazionale- rischiano facilmente di causare situazioni di responsabilità a carico dello Stato di bandiera.

In verità l'individuazione precisa dello *status* della nave da guerra, e cioè l'individuazione di quelli che sono i suoi obblighi ed i suoi diritti nelle varie zone di mare, è resa difficile dal rapido mutare, soprattutto negli ultimi dieci anni, delle norme internazionali in tema di diritto del mare. A partire dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 infatti, l'intera materia del diritto del mare, che era stata a lungo pressoché immobile, ha subito una profonda evoluzione, tutt'ora in corso, che ha introdotto una serie consistente di novità sul piano normativo. Alcune di queste novità si sono trasformate in norme consuetudinarie (ad esempio, l'istituto della zona economica esclusiva, o la regola dell'estensione fino ad un massimo di 12 miglia del mare territoriale)

mentre rispetto ad altre la prassi internazionale non consente ancora di affermare che si siano formate nuove norme consuetudinarie.

Sebbene l'indagine giuridica non si presenta, quindi, certo facile, a causa del variegato comportamento degli Stati rispetto a determinati istituti del diritto del mare, si può certamente affermare, alla luce dei risultati della ricerca, che vi sono ormai una serie di regole disciplinanti le navi da guerra, che sono sufficientemente solidificate e possono ormai considerarsi incontroverse. Intendiamo, ad esempio, riferirci alla regola che attribuisce competenze di *enforcement* alle navi da guerra nella zona economica esclusiva dello Stato di cui battono la bandiera, all'insieme di regole che disciplinano le immunità ed i privilegi della nave da guerra ecc.

In altri settori, invece, la disciplina internazionale pare più incerta per cui è quanto mai necessario usare la massima prudenza la fine di evitare situazioni di tensione internazionale che potrebbero sfociare in vere e proprie crisi.

Se le norme internazionali rilevanti sono state oggetto di profonda modifica negli ultimi anni, ciò non può essere detto per la normativa interna italiana.

Infatti, a prescindere dall'allargamento delle competenze delle navi da guerra, ad esempio, nel settore della prevenzione e della repressione dell'inquinamento o della lotta al narcotraffico, la normativa interna italiana non è stata adeguata, in altri settori, all'evoluzione delle norme internazionali. Quanto mai sintomatico è, al riguardo, il fatto che il SMM 3, Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare, che pur è stato aggiornato con una certa regolarità, risulta almeno in parte superato e, addirittura, in contrasto con le norme internazionali vigenti e vincolanti l'Italia. Nel corso dell'indagine si è provveduto a segnalare, caso per caso, gli aspetti di maggiore contrasto o di carenze nella normativa interna italiana: in questa sede non resta che auspicare che il Regolamento SMM 3, che costituisce poi il documento di bordo delle navi da guerra che ispira la condotta degli ufficiali della Marina Militare, sia coerentemente rivisto ed aggiornato: ciò nell'interesse del nostro paese ed allo scopo di assicurare una maggiore incisività all'azione delle nostre navi da guerra.

NOTE

¹ Sul nuovo ruolo affidato alle navi da guerra nei tempi più recenti, si veda BOOTH, *Law, Force and Diplomacy at Sea*, London, 1985 specie p. 170 ss. nonché gli autori ivi citati.

² In verità, in passato vi era una propensione a suddividere le navi in due categorie: navi da guerra e navi commerciali. Questa distinzione è da considerarsi largamente superata alla luce dell'evoluzione delle norme rilevanti codificate nei Trattati stipulati nel corso del XX Secolo: cfr. *ultra* GIDEL, *Le droit international public de la mer, Les temps de Paix*, Tome I, Chateauroux, 1932, p. 96 ss.

³ Cfr. art. 1.

⁴ Cfr. art. 2.

⁵ Cfr. art. 3.

⁶ Cfr. art. 4.

⁷ Ciò ha indotto alcuni ad affermare che «The 1907 Hague Convention VII can be considered as declaratory of general international customary law with reference to the definition of warships, whereas the various conditions of conversion should be binding only for the contracting parties»: cfr. VENTURINI, *Commentary to the Hague Convention VII*, in RONZITTI (Ed.), *The Law of Naval Warfare*, Dordrecht, 1988, p. 122 e, in termini simili, SCHWARZENBERGER, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Vol. II, *The Law of Armed Conflict*, London, 1968, pp. 375-377. In considerazione della particolare natura della materia è sempre risultato del tutto pacifico, cioè, applicare la definizione elaborata nell'ambito di una Convenzione di diritto bellico oltre i confini della Convenzione stessa ed estenderla anche al periodo di pace.

⁸ Si noti, ad esempio, che secondo la Convenzione del 1982 il nome del comandante la nave militare deve apparire «in the appropriate service list or its equivalent» mentre la Convenzione di Ginevra prevedeva l'iscrizione nella «Navy list».

⁹ OXMAN, *Le régime des navires de guerre dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, in *Annuaire Francaise de Droit International* (d'ora in poi *AFDI*), 1982, p. 814.

¹⁰ Cfr. ad esempio quanto evidenziato, a proposito del contenuto della legislazione italiana, nel successivo par. 2 di questo Capitolo.

¹¹ Cfr. KISS, *Repertoire de la pratique française*, Vol. IV, n. 56 e 195.

¹² Pare altresì significativo sottolineare in questa sede che, alla luce dell'evoluzione della prassi, sembra ormai del tutto pacifico che la definizione di nave da

guerra ricostruita in precedenza valga tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra. In altri termini, vi è una perfetta coincidenza tra le due nozioni: ciò trova conferma anche nella semplice considerazione che la definizione elaborata in seno alla Conferenza di Ginevra del 1958 è stata basata, per espressa dichiarazione dei redattori, essenzialmente sulla nozione ricavabile dalla VII Convenzione dell'Aja del 1907.

¹³ Sul problema si vedano anche le osservazioni di CAFFIO, *Lo status giuridico delle navi da guerra, Analogie e differenze rispetto alle unità navali della Guardia di Finanza*, in *Rivista Marittima*, II, 1992, p. 17 ss. Nell'ordinamento italiano, la questione della definizione di nave da guerra è resa particolarmente complessa non solo per una certa sovrapposizione di norme ma anche perchè le navi da guerra sono state considerate, ai fini interni, come una categoria speciale delle navi militari. Tra il naviglio militare rientrano, infatti, pure le unità navali in dotazione dell'Arma dei Carabinieri, al Corpo della Guardia di Finanza, al Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e al Corpo delle Capitanerie di porto. Si veda, in proposito Il Decreto del Presidente della Repubblica del 31 dicembre 1973, *Disciplina per l'iscrizione nel quadro del naviglio militare dello Stato di unità dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo delle Capitanerie di Porto*, in *GU* n. 314 del 2 dicembre 1974 cui è stato dato attuazione con Decreto del Ministro per la Difesa del 18 agosto 1978.

¹⁴ È interessante menzionare ancora in questa sede la definizione di nave da guerra data nella Premessa del *Regolamento per il servizio a bordo delle navi della Marina Militare, SMM 3*, adottato con Decreto Ministeriale del 15 febbraio 1971 e successivamente ripetutamente modificato. Secondo questa Premessa

«La nave da guerra costituisce una parte del territorio dello Stato, rappresenta il grado di civiltà della Nazione, è elemento di forza per la difesa dei diritti e degli interessi del Paese».

¹⁵ Il ricorso a tali navi, sia in tempo di guerra che in tempo di pace, ha conosciuto un grande sviluppo. Sia sufficiente ricordare, ad esempio, il precedente dell'Altmark, nave ausiliaria tedesca che trasportava prigionieri di guerra e che venne attaccata nelle acque territoriali norvegesi da navi britanniche. Venendo a tempi più recenti si può ricordare il contributo decisivo dato alle operazioni inglesi per il recupero delle Falkland-Malvinas da parte della Royal Fleet Auxiliary e dalle navi mercantili requisite dalle autorità inglesi per consentire il trasporto delle truppe e dei rifornimenti diretti alle Falkland-Malvinas.

¹⁶ KISS, *Repertoire de la pratique française*, Vol. IV, p. 35, n. 57.

¹⁷ COLOMBOS, *The International Law of the Sea*, 5th Edition, London, 1962, p. 160. Corsivo nostro.

¹⁸ GIDEL, *Le droit international public de la mer, Les temps de paix*, Tome II, *Les eaux interieures*, Chateauroux, 1932, p. 59. Cfr. in questo senso anche LAUN, *Le Régime international des ports*, in *Recueil des Cours de l'Academie de Droit international de la Haye* (d'ora in avanti *RCADI*), 1926, V, p. 63 ss. *Contra* vedi OXMAN, *op.ult.cit.*, p. 839 secondo cui «Hormis les cas d'urgence, il n'existe aucun droit de pénétrer dans ces eaux sans le consentement de l'Etat cotier». In questo senso si è

espresso anche LAGONI, *Internal Waters, Seagoing Vessels in*, in BERNHARDT (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 11, p. 158.

¹⁹ Cfr. gli autori citati da GIDEL, op. cit. Tome II, p. 60 in nota.

²⁰ SIOI, *La prassi italiana di diritto internazionale*, New York 1979, III, p. 1377 ss.

²¹ GIDEL, op. cit., Tome II, p. 62, nota 2; McDUGAL-BURKE, *The Public Order of the Oceans*, London, 1962, p. 114 ss. e GECK, *Die Schifffahrtswelt von Kriegsschiffen nach UNCLOS III*, in *Voelkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift MOSLER*, Berlin 1983, p. 298 ed BADURA, *Ports*, in BERNHARDT (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 11, p. 264.

²² GU n. 265 del 18 novembre 1950 e *Diritto internazionale*, 1950, p. 372.

²³ Cfr., ad esempio, l'art. 32 del Trattato di amicizia, commercio e navigazione tra l'Italia ed il Panama del 7 ottobre 1965, in GU n. 90 del 6 aprile 1968.

²⁴ Cfr. art. XIX, par. 2 del Trattato di amicizia, commercio e navigazione tra Italia ed USA del febbraio 1948 in GU n. 157 del 12 luglio 1949, Suppl. Ord.

²⁵ Cfr. artt. 16 e seguenti della Convenzione di commercio e navigazione tra l'Italia e la Jugoslavia del 31 marzo 1955, in GU n. 191 del 5 agosto 1960.

²⁶ Cfr., *ultra*, per le legislazioni meno recenti, IDI, *Annuaire* 1898, p. 275 ss.

²⁷ Cfr. art. 2 del RD.

²⁸ Per il testo si rinvia a WHITEMANN, *Digest of International Law*, Vol. IV, p. 408.

²⁹ *Digest of United States Practice of International Law*, 1979, Washington, 1983, p. 1084.

³⁰ Cfr., ad esempio, l'art. 3 del RD n. 2423 del 24 agosto 1933.

³¹ In questo senso v. anche BRITTIN, *International Law for Seagoing Officers*, 4th Edition, Annapolis, 1981, p. 106 ss.

³² Cfr. gli Autori citati supra alla nota 18.

³³ Cfr. ad esempio, RAUSCHNING, *Die Durchfahrt durch nationale Gewässer vor den Küsten*, in BERNHARDT (Ed.), *Die Schifffahrtswelt im gegenwärtigen Voelkerrecht*, (Berichte der Deutschen Gesellschaft fuer Voelkerrecht, Heft 15), Karlsruhe, 1975, p. 42, LAUN, op. cit., in *RCADI*, 1926, V, p. 63 e LAGONI, op. ult. cit. p. 160 con indicazioni assai interessanti.

³⁴ Cfr. art. 5 del RD n. 2423/1933.

³⁵ Cfr. ad esempio quello tra Italia e USA del 1948 già citato.

³⁶ Art. XX par. 4.

³⁷ Si veda, in proposito, quanto dispone l'articolo 1 della Convenzione di Montego Bay secondo cui: «The sovereignty of a State extends, beyond its land territory and its internal waters, and, in the case of archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea».

³⁸ CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 1992, pp. 249-250.

³⁹ Art. 14.2: «Passage means navigation through the territorial sea for the purpose either of traversing that sea without entering internal waters, or of proceeding to internal waters, or of making for the high seas from internal waters».

⁴⁰ Art. 18: «Passage means navigation through the territorial sea for the purpose of:

a) traversing that sea without entering internal waters or calling at a roadstead or port facility outside internal waters; or

b) proceeding to or from internal waters or a call at such roadstead or port facility».

⁴¹ L'attraversamento in maniera ingiustificatamente lenta delle acque territoriali è considerato indizio rivelatore di passaggio offensivo posto in essere dalla nave straniera. Significativo, nella prassi, il caso della nave ausiliaria della marina militare statunitense «Pueblo», il passaggio della quale in acque territoriali nord coreane fu considerato illegittimo perché non dotato dei caratteri di rapidità e continuità. Si rinvia, per l'analisi del caso, a ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux*, in *Revue Générale de droit international public*, 1968, p. 768.

⁴² Art. 14.4: «Passage is innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State».

⁴³ Per il commento sulla genesi dell'art.19 della Convenzione di Montego Bay si rinvia a RONZITTI, *Il passaggio inoffensivo nel mare territoriale e la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, pp. 32-53.

⁴⁴ League of Nations Document C.73.M.39.1929, ristampato in: *American Journal of International Law, Supplement* to Vol. 24, 1930, pp. 38-40.

⁴⁵ Per le posizioni dei vari Stati, qui schematizzate, si rinvia a: DE VRIES REILING, *Warships in Territorial Waters, Their Right of Innocent Passage*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1971, p. 41 e ss.

⁴⁶ La Seconda Commissione discuteva i testi-base, redatti dalla Commissione preparatoria in base alle risposte degli Stati.

⁴⁷ *Report of the Second Committee (Territorial Sea)*, *Official Document*, in *American Journal of International Law, Supplement* to Vol. 24, 1930, p. 246.

⁴⁸ È il caso delle Maldive, dello Yemen Democratico, del Sudan, della Somalia.

⁴⁹ India, Corea, Seychelles, Danimarca e Svezia.

⁵⁰ UNCLOS III, Vol. XVII, p. 106.

⁵¹ *Ibidem*, p. 123.

⁵² Annual Summary of Admiralty Notices to Mariners in Force on 1 January 1990, in *British Yearbook of International Law*, 1989, pp.663-666. Si veda anche: JIN, *The Question of Innocent Passage of Warships*, in *Marine Policy*, 1989, p.66. Si noti l'incoerenza dell'Unione Sovietica, mai scostatasi, durante la Conferenza, dalle posizioni degli Stati favorevoli al libero transito delle navi da guerra: con l'adozione del Decreto «Rules Concerning the Navigation and Sojourn of Foreign War Vessels in the Territorial Waters of the USSR» (18 aprile 1983), si specificava, agli articoli 15 e seguenti, il dovere delle navi da guerra straniere di richiedere l'autorizzazione preventiva, salvo il caso in cui avessero a bordo Capi di Stato o di Governo; si veda il testo del Decreto in, *International Legal Materials*, 1985, pp. 1715-1722.

⁵³ FITZMAURICE, *Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1959, pp. 90 e ss.; PHARAND, *Innocent Passage in the Arctic*, in *Canadian Yearbook of International Law*, 1968, pp. 11 e ss.; SORENSON, *National Sovereignty over the Marginal Sea*, *International Conciliation*, 1958, pp. 233 e ss.

⁵⁴ TUNKIN, *The Geneva Conference on the Law of the Sea*, in *International Affairs*, 1958, pp.49 e ss., SLONIM, *The Right of Innocent Passage and the 1958*

Geneva Conference on the Law of the Sea, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1966, p. 115.

⁵⁵ O'CONNELL, *The International Law of the Sea*, Oxford, 1982, p. 291, TREVES, *Navigation*, in: DUPUY and VIGNES (Eds.), *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris-Bruxelles, 1985, p. 771.

⁵⁶ ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux*, cit., 1986, p. 658.

⁵⁷ KEESING'S CONTEMPORARY ARCHIVES, 1986, p. 35008.

⁵⁸ ROUSSEAU, op. ult. cit., 1968, p. 658.

⁵⁹ Lo scopo delle perlustrazioni americane era quello di far valere i diritti della libertà di navigazione. La politica statunitense, denominata «*Freedom of Navigation Program*», portata avanti dagli USA fin dal 1979, mirava a far prevalere le regole di diritto internazionale in materia di navigazione sulle illegittime pretese di qualsiasi Stato. Vedi: *Department of State Bulletin*, May 1986, p. 79.

⁶⁰ JUDA, *Innocent Passage by Warship in the Territorial Seas of the Soviet Union: Changing Doctrine*, in *Ocean Development and International Law*, 1990, p. 112.

⁶¹ Esso recita che: «Innocent passage of foreign warships through the territorial waters of the USSR... shall be permitted along routes ordinarily used for international navigation:

– in the Baltic Sea: according to the traffic separation systems in the area of the Kipu Peninsula and in the area of the Porkkala Lighthouse;

– in the Sea of Okhotsk: according to the traffic separation schemes in the areas of Cape Aniva and the Fourth Kurile Strait;

– in the Sea of Japan: according to the traffic separation system in the area of Cape Kril'on.

Il testo del Decreto è riprodotto in *International Legal Materials*, 1985, 1715-1722.

⁶² Intervista all'ammiraglio Makarov, *Izvestija*, 14 febbraio 1988, in: FRANCKX, *Further Steps in the Clarification of the Innocent Passage of Foreign Warships Through its Territorial Waters*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1990, pp. 556.

⁶³ Per il testo della Dichiarazione congiunta vedi: *International Legal Materials*, 1989, pp. 1444-1447.

⁶⁴ *Ibidem*, punto n.2, p. 1446.

⁶⁵ *Ibidem*, punti n. 5 e 6, pp. 1446-1447.

⁶⁶ G.U.N. 240 del 13 ottobre 1939.

⁶⁷ Sull'importanza di alcune rotte attraverso gli arcipelaghi v. GECK, *Die Schifffahrtssfreiheit von Kriegsschiffen nach UNCLOS III*, cit., p. 324.

⁶⁸ Cfr., in modo particolare, gli articoli da 9 a 11.

⁶⁹ Cfr. *ultra supra* il par. 1 di questo Capitolo.

⁷⁰ Art. 25. Corsivo nostro.

⁷¹ Art. 53 par. 12.

⁷² Tutto ciò fatto salve alcune differenze terminologiche per le quali si rinvia a OXMAN, *Le régime des navires de guerre...*, cit., p. 847 e OXMAN, *The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: the 1977 New York Session*, in *American Journal of International Law*, 1978, specie p. 66.

⁷³ Ciò si può dedurre dal fatto che la Convenzione consente la navigazione «in the normal mode» che, per i sottomarini significa, appunto, in immersione: cfr. in questo senso anche GECK, *Die Schifffahrtswegfreiheit von Kriegsschiffen nach UNCLOS III*, cit., p. 325; BURKE, *Submerged Passage Through Straits: Interpretations of the Proposed Law of the Sea Treaty Text*, in 52 *Washington Law Review* (1977), specie p. 215; STURIES, *Archipelgewässer. Zur Entwicklung eines neuen Rechtsbegriffs im Seerecht*, 1981, p. 128.

⁷⁴ Cfr. su questo punto le acute osservazioni di OXMAN, *Le régime des navires de guerre...*, cit., p. 847.

⁷⁵ Cfr. quanto dispone, in proposito, l'art. 53 par. 4.

⁷⁶ Art. 40 par.1 (c).

⁷⁷ Cfr. GECK, *Die Schifffahrtswegfreiheit von Kriegsschiffen nach UNCLOS III*, cit., p. 325.

⁷⁸ Si esprime a favore della natura consuetudinaria, tra gli altri, GOLDIE, *Archipelagos*, in BERNHARDT (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 11, p. 37 ss. Solleva perplessità, invece, GECK, *Die Schifffahrtswegfreiheit von Kriegsschiffen nach UNCLOS III*, cit., pp. 328-29; LARSON, *Innocent, Transit and Archipelagic Sea Lanes Passage*, in *Ocean Development and International Law*, 1987, p. 413.

⁷⁹ *Annuaire de l'IDI*, 1894, vol. III, p. 393. Sui lavori de l'Institut, vedi più diffusamente BRUEL, *International Straits*, Vol. I, Copenhagen, 1947, p. 70 ss.; O'CONNELL, *International Law of the Sea*, cit., I, pp. 301-302.

⁸⁰ Fra gli altri, basti ricordare gli Stretti di Gibilterra, Dover, Malacca, Bab el Mandeb. Vedi in proposito lo studio di HOGDSON (Geographer of the Department of State), *World Straits Affected by a 12 Miles Territorial Sea*, Chart 51036, February 1971. Cfr. altresì le interessanti notazioni di LARSON, *Innocent, Transit, and Archipelagic Sea Lanes Passage*, in *Ocean Development and International Law*, 1987, p. 411 ss., spec. p. 423.

⁸¹ In particolare, come si è osservato, «most developing coastal States together with States bordering straits regarded the unrestricted passage of foreign ships through territorial waters as a threat to their national security, their marine and coastal environment, and their fiscal and economic interests»: CAMINOS, *The legal regime of Straits in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*, in *RCADI*, 1987-IV, p. 121. Sulle varie posizioni degli Stati all'interno della Terza conferenza sul diritto del mare, vedi in particolare: CAMINOS, op. cit., pp. 82 ss.; de YTURRIAGA, *Straits Used for International Navigation, a Spanish Perspective*, Dordrecht, 1991, pp. 99 ss.

⁸² Art. 37 della Convenzione del 1982.

⁸³ Art. 38 par. 2 della Convenzione di Montego Bay. Il regime del passaggio in transito deve la sua origine ad una proposta presentata nel 1974 dalla delegazione britannica, la quale intendeva avere carattere compromissorio fra la posizione delle due superpotenze navali, favorevoli all'estensione agli stretti della medesima libertà di navigazione esistente in alto mare, e quella degli Stati costieri, volta alla applicazione del regime del passaggio inoffensivo. Sul progetto di articoli britannico in materia di «The Territorial Sea and Straits» e sulla sua ratio vedi lo *statement* dell'ambasciatore Ennals del 4 luglio 1974, in *UNCLOS*, III, 1974, vol. 1, p. 112.

⁸⁴ Ciò, precisa la Convenzione, a meno che si tratti di attività imposte da situazioni di forza maggiore o *distress*.

⁸⁵ Cfr. O'CONNELL, op. cit., I, pp. 332-333; REISMAN, *The Regime of Straits and National Security: An appraisal of International Lawmaking*, in *American Journal of International Law*, p. 72; TREVES, *Navigation*, in DUPUY-VIGNES (Eds.), *A Handbook on the New Law of the Sea*, Vol. II, Dordrecht, 1991, p. 961.

⁸⁶ Vedi sul punto le interessanti considerazioni di O'CONNELL, op. cit., vol. I, p. 332.

⁸⁷ Vedi *The Commander's Handbook*, loc. ult. cit., nonché in dottrina BURKE, *Submerged Passage through Straits: Interpretations of the Proposed Law of the Sea Treaty*, in *Washington Law Review*, 1977, p. 212 e ss.; ROBERTSON, *Passage through International Straits: A Right Preserved in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, in *Vanderbilt Journal of International Law*, 1980, p. 843; MOORE, *The Regime of Straits and the Third U.N. Conference on the Law of the Sea*, in *American Journal of International Law*, 1980, p. 96; O'CONNELL, op. cit., vol. I, p. 333; KOH, *Straits in International Navigation*, London, 1982, p. 154; CHURCHILL-LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, 1988, p. 86; TREVES, *Navigation*, cit. pp. 961-962; CAMINOS, op. cit., p. 154 e DE YTURRIAGA, op. cit.

⁸⁸ *Contra* vedi però REISMAN, op. cit., p. 71: «it is possible to infer a permission from the absence of a prohibition, a possibility whose reasonableness is enhanced by the fact that the parallel innocent passage does contain an express prohibition. It is, alas, equally possible not to infer a permission which is not explicit, especially when international jurisprudence interprets derogations from sovereignty strictly and textually». In senso analogo, vedi altresì KNIGHT, Letter to Senator Barry Goldwater, 29 July 1979, cit. da MOORE, op. cit., p. 92.

⁸⁹ Vedi in particolare, MOORE, op. cit., p. 96; DE YTURRIAGA, op. cit., p. 190.

⁹⁰ Si confronti l'art. 42 con l'art. 21 della Convenzione di Montego Bay.

⁹¹ In generale, sul problema vedi le approfondite trattazioni di BERNHARDT, *Treaty and Custom in the Law of the Sea*, in *Recueil des Cours*, 1987-V, p. 251 ss.; TREVES, *Codification du droit international et pratique des Etats dans le droit de la mer*, *ibidem*, 1990-IV, p. 25 ss.

⁹² Vedi in particolare TREVES, op. ult. cit., p. 130 ss.

⁹³ Come si è sottolineato, occorre fondare la valutazione circa la convenienza del passaggio alternativo esclusivamente su elementi relativi alla sua concreta navigabilità: GESTRI, *Libertà di navigazione e prevenzione dell'inquinamento: il caso dello Stretto di Messina*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1986, pp. 284-285; non rilevano dunque considerazioni circa la convenienza strategica o politica del passaggio alternativo: cfr. anche KOH, op. cit., p. 150.

Quali esempi di stretti rientranti nella categoria si citano usualmente lo Stretto di Messina e lo Stretto di Pemba (Mozambico). In generale, vedi ALEXANDER, *Exceptions to the Transit Passage Regime: Straits with Routes of Similar Convenience*, in *Ocean Development and International Law*, 1987, p. 479 ss.

⁹⁴ Come si è visto, da un punto di vista geografico è questa la situazione dello Stretto di Tiran, il quale è stato peraltro assoggettato, dal Trattato di Pace del 1979 fra Egitto e Israele, ad un regime giuridico speciale, assai più liberale rispetto a quello

che risulterebbe dalla Convenzione del 1982: sulla questione vedi in particolare CAMINOS, op. cit., p. 132 ss.

⁹⁵ Cfr., in dottrina, ECONOMIDES, *The Contiguous Zone Today and Tomorrow*, in ROZAKIS-STEPHANOU (Eds.), *The New Law of the Sea*, Amsterdam, 1983, p. 69 ss.

⁹⁶ Affermazioni in tal senso sono rinvenibili nelle seguenti sentenze della Corte Internazionale di Giustizia: Delimitazione della piattaforma continentale fra Tunisia e Libia (I.C.J., *Reports*, 1982, par. 100); Golfo del Maine (*ibidem*, 1984, par. 94, p. 294); Piattaforma continentale fra Libia e Malta (*ibidem*, 1985, par. 34, p. 33). In dottrina, vedi sul punto TREVES, *Codification*, cit., p. 83 ss.

⁹⁷ Vedi l'art. 57 della Convenzione del 1982. Occorre sottolineare che, a differenza del mare territoriale e della piattaforma continentale, la ZEE deve essere proclamata dallo Stato costiero.

⁹⁸ Non ci sembra dunque possibile qualificare tale possibilità come oggetto di «controversia» (in questo senso vedi FRANCIONI, *Peacetime Use of Force, Military Activities, and the New Law of the Sea*, in *Cornell International Law Journal*, 1980, p. 214).

⁹⁹ *The Commander's Handbook*, cit., p. 2-6.

¹⁰⁰ UN *Law of the Sea Bulletin*, vol. 5, July 1985, pp. 15-16.

¹⁰¹ Cfr. WOLFRUM, *Restricting the Use of the Sea to Peaceful Purposes: Demilitarization in Being?* in *German Yearbook of International Law*, 1981, p. 239.

¹⁰² Cfr. RAUCH, op. cit., p. 252, secondo il quale nella ZEE le navi da guerra possono lecitamente porre in essere attività di «intelligence gathering, surveillance, and even espionage».

¹⁰³ Vedi QUENEDEC, op. cit., p. 323.

¹⁰⁴ Cfr. l'art. 236 della Convenzione sul diritto del mare, nonché, in dottrina, OXMAN, op. ult.cit., pp. 820-821 e 839-840.

¹⁰⁵ Art. 2 par. 2 della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare.

¹⁰⁶ Art. 88 della Convenzione del 1982.

¹⁰⁷ Sugli aspetti collegati a tale regola cfr. *ultra*, FENRICK, *Legal Limits of the Use of Force by Canadian Warships Engaged in Law Enforcement*, in 18 *Canadian Yearbook of International Law*, 1980, p. 113 ss.; MONTAZ, *Les forces navales et l'impératif de sécurité dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, in VUKAS (Ed.), *Essays on the New Law of the Sea*, Zagreb, 1985, p. 230 ss. e MURALT, *The Military Aspects of the U.N. Law of the Sea Convention*, in 32 *Netherlands International Law Review*, 1985, p. 78 ss.

¹⁰⁸ FITZMAURICE, *Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea. Part I - The Territorial Sea and Contiguous Zone and Related Topics*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1959, p. 97.

¹⁰⁹ CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere...*, cit., p. 242.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 244.

¹¹¹ Per alcune cifre significative cfr.: BISCHOP, *Nuclear Ships*, in BERNHARDT (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 11, p. 240 ss.

¹¹² Vedine un elenco in BISCHOP, *Nuclear Ships*, op. ult. cit. p. 241.

¹¹³ Cfr. l'*International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)* del 17 giugno 1960 sostituita dalla Convenzione SOLAS del 1 novembre 1974.

¹¹⁴ Cfr. la *Brussels Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships and Additional Protocol* del 25 maggio 1962.

¹¹⁵ Cfr., ad esempio, la *International Convention on the Protection of Marine Environment* (firmata a Londra il 29 dicembre 1972).

¹¹⁶ Art. 10 par. 3 della Convenzione di Bruxelles del 25 maggio 1962.

¹¹⁷ Auspica l'adozione di una Convenzione *ad hoc*, tra gli altri, CATALDI, op. ult. cit.

¹¹⁸ Condividono tale tesi: CATALDI, op. ult. cit., p. 215, RONZITTI, *Il passaggio inoffensivo nel mare territoriale e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, specie p. 52-3. Può essere anche interessante ricordare che una specifica proposta di introdurre un regime di navigazione speciale per le navi a propulsione nucleare (e, in modo più specifico, di condizionare il loro passaggio alla preventiva notifica o, eventualmente, autorizzazione, dello Stato costiero) presentata durante i lavori della III Conferenza delle NU sul diritto del mare da Malaysia, Marocco, Oman e Yemen non ha trovato sostegni significativi. Cfr. il Doc. A/Conf.62/C2/L.16 «Draft articles on navigation through the territorial sea, including straits used for international navigation» riprodotto in *UNCLOS, Official Records*, Vol. III, p. 192 ss.

¹¹⁹ Si può citare, in questo contesto, quale raro precedente, lo Scambio di Note tra il Governo degli USA e quello giapponese del 24-28 agosto 1964. Lo Scambio di note è riprodotto in *Revue Générale de droit international public*, 1965, p. 293.

¹²⁰ Si veda, peraltro, l'atteggiamento contrario, sul punto, tenuto dal Giappone in ripetuti precedenti: cfr. *ultra* CATALDI, op. ult. cit., p. 214 ss.

¹²¹ Cfr. *ultra*, RONZITTI, *Sommersibili non identificati, pretese baie storiche e contromisure dello Stato costiero*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985 p. 15 e FROMAN, *Uncharted Waters: Non-innocent Passage of Warships in the Territorial Sea*, in *San Diego Law Review*, 1984, p. 659.

¹²² Tale distinzione si ricava dalla lettura degli articoli 16 e 17 della Convenzione di Ginevra, nonché dai lavori preparatori e dalla prassi. Vedi: FITZMAURICE, *Some Results of the Geneva Conference of the Sea*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1959, p. 99.

¹²³ Art. 16 par. 1 della Convenzione di Ginevra; art. 25 par. 1 della Convenzione di Montego Bay.

¹²⁴ Cfr. CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, cit., pp. 271-173.

¹²⁵ L. 16 giugno 1912 n. 612.

¹²⁶ Art. 40 del DPR 14 novembre 1972, n. 1154.

¹²⁷ DPR 23 gennaio 1973, n. 43.

¹²⁸ Art. 30.

¹²⁹ Art. 16.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 279.

¹³¹ CATALDI, op. ult. cit., pp. 286 e ss.

¹³² Art. 23 della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua: «If any warship does not comply with the regulations of the coastal State concerning passage through the territorial sea and disregards any request for compliance which

is made to it, the coastal State may require the warship to leave the territorial sea». Allo stesso modo, con una significativa aggiunta testuale, l'art. 30 della Convenzione di Montego Bay: «If any warship does not comply with laws and regulations of the coastal State concerning passage through the territorial sea and disregards any request for compliance therewith which is made to it, the coastal State may require it to leave the territorial sea immediately».

¹³³ SORENSEN, *Principes de Droit International Public*, cit., p. 189.

¹³⁴ FITZMAURICE, *Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea*, cit., p. 95.

¹³⁵ Art. 99 DPR 9 ottobre 1990, n. 309.

¹³⁶ La nota del Dipartimento di Stato degli USA è riprodotta in *American Journal of International Law*, 1968, p. 757 ss.

¹³⁷ La tesi qui riportata è stata formulata in relazione all'ipotesi di un sottomarino che navighi in immersione nel mare territoriale: un simile comportamento da parte del sottomarino viene qualificato come una violazione dell'art. 23 e non dell'art. 14 par. 6.

¹³⁸ RONZITTI, *Sommergibili non identificati...*, cit, p. 396.

¹³⁹ Art. 33 della Convenzione del 1982.

¹⁴⁰ Per un commento più approfondito di tale norma e per i problemi interpretativi che essa solleva, cfr. MIGLIORINO, *Il recupero degli oggetti storici ed archeologici sommersi nel diritto internazionale*, Milano, 1984, p. 145 ss. nonché RONZITTI, *Stato costiero, archeologia sottomarina e tutela del patrimonio storico sommerso*, in *Studi in Onore di V. Palazzolo*, Milano, 1986, p. 764 ss.

¹⁴¹ Op. cit., p. 103.

¹⁴² Oltre che da MOORE, op. loc. ult. cit., la tesi in parola è condivisa da CAMINOS, op. cit., pp. 149-150.

¹⁴³ Vedi in tal senso CHURCHILL, LOWE, op. cit., p. 91. Si noti che secondo questi autori le descritte misure di enforcement sarebbero possibili per lo Stato costiero soltanto nell'ipotesi in cui la nave ponga in essere delle attività estranee al contenuto del diritto di passaggio in transito; in difetto di siffatte attività (ad es. semplice attraversamento dello stretto da parte di una imponente flotta navale, qualificabile come minaccia di uso della forza), gli unici strumenti a disposizione dello Stato costiero sarebbero quelli usuali in tema di soluzione delle controversie. A nostro parere, si tratta di una interpretazione che sopravvaluta il dato testuale di cui all'art. 38, giungendo a conclusioni piuttosto fumose.

La tesi di cui nel testo è sostenuta anche da DE YTURRIAGA, op. cit., p. 201. Interessanti le notazioni in proposito di TREVES, *Navigation*, cit., p. 964. L'autore, pur condividendo la tesi in parola sul piano dell'interpretazione testuale, sottolinea che in ogni caso «the bordering State must be very prudent in applying article 38 par. 3 when exercising its sovereign powers over its territorial seas which are part of the strait. It must keep the breach and its counter-measure in proportion».

¹⁴⁴ Vedi soprattutto CAMINOS, op. loc. ult. cit.

¹⁴⁵ Vedi HAILBRONNER, *Freedom of the Air and the Convention on the Law of*

the Sea, in *American Journal of International Law*, 1983, pp. 499-500; TREVES, op. loc. ult. cit.

146 Art. 73, par. 4.

147 ORREGO VICUNA, *The Exclusive Economic Zone*, Cambridge, 1989, p. 163; KWIATKOWSKA, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Dordrecht, 1989, p. 87.

148 Vedi anche il caso *Red Crusader*, cit. *infra*.

149 Su di alcuni di tali precedenti, vedi FRANCIONI, *Peacetime Use of Force, Military Activities, and the New Law of the Sea*, in *Cornell International Law Journal*, 1985, pp. 217-218.

150 Vedi *The Red Crusader* (Den. v. U.K.), in *International Law Reports*, 1962, p. 485.

151 Cfr. FRANCIONI, op. ult. cit., p. 220.

152 In tal senso TREVES, *Navigation*, cit., pp. 893-894.

153 LUPINACCI, *The Legal Status of the Exclusive Economic Zone in the 1982 Convention on the Law of the Sea*, in ORREGO VICUNA (Ed.), *The Exclusive Economic Zone: a Latin American Perspective*, 1983, p. 103; ORREGO VICUNA, *The Exclusive Economic Zone*, cit., p. 34.

154 Nello stesso senso vedi QUENEUDEC, *Zone économique*, cit., p. 323; LOWE, *Some Legal Problems*, cit., pp. 180-181.

155 Art. 23 par. 4 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare.

156 Art. 23 della Convenzione di Ginevra e 111 della Convenzione del 1982.

157 Art. 111 par. 8 della Convenzione del 1982.

158 Art. 23, par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1958.

159 Al riguardo sia consentito rinviare allo studio approfondito svolto, su questa e su altre tematiche collegate con il tema dell'*hot pursuit*, da POULANTZAS, *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Leyden, 1969, specie p. 210 ss.

160 GIDEL, op. cit., Vol. III, p. 358.

161 Cfr., ad esempio, DE HARTINGH, *Les conceptions soviétiques du droit de la mer*, Paris, 1960, p. 66.

162 Vedi, ad esempio, WOOLDRIDGE, *Hot Pursuit*, in BERNHARDT (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 11 (1981), p. 145 ss.

163 Intendiamo fare riferimento, principalmente anche se non esclusivamente, al *I'm Alone Case*: si trattava di una nave canadese dedita al commercio illegale di bevande alcoliche che durante una complessa azione di inseguimento a caldo fu affondata: cfr. *UN Reports of International Arbitral Awards*, Vol. 3, 1949, p. 1609. Per un commento vedi, tra gli altri, FITZMAURICE, *The Case of The I'm Alone*, in *British Yearbook of International Law*, 1936, p. 82 ss. nonché POULANTZAS, op.ult.cit., p. 63 ss.

164 POULANTZAS, op. ult. cit., p. 236.

165 La definizione di pirateria, in verità, non è del tutto pacifica e ha spesso sollevato dubbi e perplessità in dottrina, nella prassi e nella giurisprudenza interna ed internazionale. In un recente caso, il problema si è riproposto in tutta la sua com-

plessità: si tratta del precedente che ha visto protagonista il gruppo ambientalista «Greenpeace» il quale, al fine di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sul problema dell'eliminazione dei rifiuti in alto mare, aveva assalito, occupato e anche danneggiato due navi intente all'affondamento di rifiuti in alto mare. Secondo la Corte di Cassazione del Belgio, l'azione di Greenpeace era da qualificarsi quale atto di pirateria. Nella sentenza, infatti, i giudici ebbero occasione di affermare che

«The action at issue had been taken in order to alert public opinion to the dangers inherent in the discharge at sea of waste products harmful to the environment. As such the acts were committed in furtherance of a personal point of view on a particular problem, albeit with a political perspective, rather than in the interests or to the detriment of a State or State system, and were therefore committed for private ends within the meaning of Article 15 (della Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare)».

La sentenza è riprodotta in LAUTERPACHT, *International Law Reports*, vol. 77, 1988, p. 537 ss.

¹⁶⁶ Art. 106 della Convenzione di Montego Bay e art. 20 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare.

¹⁶⁷ La parte in corsivo è la parte nuova introdotta dalla Convenzione del 1982.

¹⁶⁸ Art. 99 della Convenzione del 1982 e art. 13 della Convenzione di Ginevra del 1958.

¹⁶⁹ L'art. 55 del Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare italiana dispone al riguardo che la nave da guerra «cattura, con le persone su di essa imbarcate, la nave mercantile nazionale nei cui riguardi vi sia serio motivo di ritenere che eserciti tratta degli schiavi».

¹⁷⁰ Il 2° capoverso dell'art. 53 del Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare dispone, al riguardo che la nave da guerra che abbia fermato una nave straniera coinvolta nella tratta degli schiavi, deve consentirle di proseguire il viaggio ma dopo aver preso a bordo gli schiavi e dopo aver «raccolto le prove del reato che trasmette, con un dettagliato rapporto, alle superiori Autorità per l'inoltrare allo Stato di cui la nave batte bandiera».

¹⁷¹ Dichiarazione adottata al Congresso di Vienna del 1815 e Dichiarazione di Verona del 1822.

¹⁷² Cfr. l'elenco elaborato da DE FERRON, *Le droit international de la mer*, Tome I, Genève-Paris, 1958, p. 120 ss.

¹⁷³ Il testo della Convenzione è riprodotto in RGDIP 1957, p. 137.

¹⁷⁴ Sulle dimensioni del fenomeno si veda AUNE, *Maritime Drug Trafficking: an Underrated Problem*, in *Bullettin on Narcotics*, 1990, p. 63 ss.

¹⁷⁵ Per un commento più approfondito si veda GILMORE, *Drug Trafficking by Sea. The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, in *Marine Policy*, 1991, p. 188 ss.

¹⁷⁶ Per un commento alla Convenzione vedi, di recente, MAMONE, *Repressione del traffico di stupefacenti in alto mare e applicazioni operative del Trattato Italia-Spagna sulla specifica materia*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1991, 4, p. 703 ss.

¹⁷⁷ Art. 5 par. 1 della Convenzione tra Italia e Spagna del 1990.

¹⁷⁸ Art. 5 par. 4 della Convenzione.

¹⁷⁹ Il testo è riprodotto in *International Legal Materials*, 1982, p. 439 ss. Per un commento dettagliato sia consentito rinviare a SIDDLE, *Anglo-American Cooperation in the Suppression of Drug Smuggling*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1982, p. 740 ss.

¹⁸⁰ Sulle nuove tendenze che lentamente si stanno affermando nella Comunità internazionale rispetto alle competenze dello Stato costiero, sia consentito rinviare a PAGANI, *Il traffico internazionale di stupefacenti via mare: poteri e limiti nell'attività repressiva degli Stati*, in *Il diritto marittimo*, 1992.

¹⁸¹ Art. 109 par. 2 della Convenzione di Montego Bay.

¹⁸² Per il testo vedi QUENEUDEC, *Conventions maritimes internationales*, Paris, 1979, p. 97 ss.

¹⁸³ Cfr. l'intervento del delegato USA alla Conferenza di Ginevra del 1958: U.N. Doc. No.A/Conf.13/C.2/1 109, *Official Records*, p. 144. Sul punto si vedano anche le interessanti osservazioni di Mc DOUGAL-BURKE, *The Public Order of the Oceans. A Contemporary International Law of the Sea*, Dordrecht, 1987, p. 844 ss.

¹⁸⁴ Art. 113 della Convenzione del 1982 e 27 della Convenzione di Ginevra del 1958. Merita notare che l'art. 113, a differenza dell'art. 27, richiede che siano puniti non solo la commissione di tali reati ma anche la condotta «calculated or likely to result in such a breaking or injury».

¹⁸⁵ La Convenzione è in vigore per 41 Stati. Tra questi praticamente tutti gli Stati occidentali (ivi compresa l'Italia) e numerosi paesi in via di sviluppo. Cfr. *ultra* QUENEUDEC, op. ult. cit., p. 97.

¹⁸⁶ Cfr. *ultra* al par.9 del Capitolo III.

¹⁸⁷ Art. 22 della Convenzione di Ginevra sull'alto mare.

¹⁸⁸ Cfr. al riguardo la puntuale formulazione dell'art. 53 del Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare.

¹⁸⁹ Art. 94 della Convenzione del 1982.

¹⁹⁰ Cfr., in questo senso, O'CONNELL, *The International Law of the Sea*, II, p. 757.

¹⁹¹ GIULIANO-SCOVAZZI-TREVES, *Diritto internazionale*, Vol. II, Milano, 1974 p. 282.

¹⁹² L'art. 53 del Regolamento per il servizio a bordo delle navi della marina militare del 1971, dopo aver precisato quali modalità devono essere seguite per indurre una nave incontrata in alto mare a mostrare la bandiera, dispone come deve essere effettuata la visita:

«La visita deve essere effettuata da un Ufficiale, il quale si recherà a bordo della nave fermata con imbarcazione della nave da guerra, accompagnato dal personale ritenuto necessario. Egli di norma si limiterà a prendere visione dei documenti da cui risulta la nazionalità della nave; se però, cionostante, i dubbi dovessero continuare a sussistere, può procedere ad ulteriori accertamenti sulla nave, accertamenti che debbono essere compiuti con ogni possibile riguardo e mirare unicamente a risolvere i dubbi ancora esistenti».

¹⁹³ A proposito di questo obbligo di indennizzare le navi commerciali per il danno subito a seguito della visita che ha dimostrato l'infondatezza dei sospetti, si

deve segnalare che esso (l'obbligo di pagare l'indennizzo) è stato considerato non *self-executing* in assenza di una normativa interna che disciplini in dettaglio il problema. Questa tesi è stata espressa nella sentenza del Consiglio di Stato francese del 30 marzo 1966 nella controversia tra la Società Ignazio MESSINA ed il Governo francese. La nave Duizar, di proprietà della Società Ignazio Messina, era stata fermata, visitata e perquisita in alto mare il 3 maggio 1959 e costretta, successivamente, a recarsi nel porto francese di Bone per ulteriori accertamenti che consentirono di escludere qualsiasi responsabilità della Duizar (era in corso il conflitto franco-algerino). La richiesta di indennizzo avanzata dalla società proprietaria della nave fu respinta dal Conseil d'Etat francese il quale affermò che «losses due to such operations can only give their victims a right to compensation from the State if there is legislation to that effect. In the absence of any such provision applicable to losses for which the plaintiff company, the owner of the ship, seeks compensation, the plaintiff company has no ground for its complaint...». Una traduzione inglese della sentenza è riprodotta in LAUTERPACHT, *International Law Reports*, Vol. 47, 1974, p. 164 ss. Sul tema dell'indennizzo vedi, in dottrina, IOVANE, *La riparazione nella teoria e nella prassi dell'illecito internazionale*, Milano, 1990.

¹⁹⁴ La Convenzione del 1954 è stata ripetutamente modificata negli anni successivi ed in questa sede si farà riferimento, ove non diversamente indicato, al testo attualmente in vigore sul piano internazionale.

¹⁹⁵ Corsivo nostro. Il testo della Convenzione è riprodotto in *International Legal Materials*, 1972, p. 1294.

¹⁹⁶ Il testo della Convenzione è pubblicato in *International Legal Materials*, 1973, p. 1319. Corsivo nostro.

¹⁹⁷ Cfr. *ultra* PANZERA, *Uso della forza e protezione dell'ambiente marino contro l'inquinamento*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1986, p. 794 specie p. 811.

¹⁹⁸ GU n. 16 del 18 gennaio 1983, Suppl. Ord.

¹⁹⁹ Art. 1 Legge 972/1982.

²⁰⁰ Art. 2 (c) della Legge 972/1982.

²⁰¹ Corsivo nostro.

²⁰² Una competenza in tal senso è prevista in diversi articoli della Convenzione del 1982.

²⁰³ Art. 217 par. 6 della Convenzione di Montego Bay.

²⁰⁴ Sul punto v. di recente, PARRIT, *Violence at Sea. A review of terrorism, acts of war and piracy, and countermeasures to prevent terrorism*, Paris, 1986; HALBERSTAM, *Terrorism on the High Seas: the Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety*, in 82 *American Journal of International Law*, (1988), p. 269 ss.; RAIMONDI, *Un nuovo accordo contro il terrorismo internazionale: la Convenzione di Roma del 10 marzo 1988 sulla repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione marittima*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 379 ss. e AMORESE, *Il terrorismo marittimo e la Convenzione di Roma*, in *Rivista Marittima*, VII, 1992, p. 19 ss.

²⁰⁵ Sui tali aspetti vedi *ultra* TREVES, *The Rome Convention for the Suppression*

of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, in RONZITTI (Ed.), *Maritime Terrorism and International Law*, Dordrecht, 1990, p. 69 ss.

²⁰⁶ Cfr. RONZITTI, *The Law of the Sea and The Use of Force Against Terrorist Activities*, in RONZITTI (Ed.), *Maritime Terrorism and International Law*, Dordrecht, 1990, p. 7 e 8.

²⁰⁷ Cfr. *ultra* RONZITTI, *op. ult. cit.*, p. 7.

²⁰⁸ Vedi *ultra* RONZITTI, *op. ult. cit.*, p. 10.

²⁰⁹ Sul punto vedi *ultra* GAJA, *Measures Against Terrorist Acts under International Law*, in RONZITTI (Ed.), *Maritime Terrorism and International Law*, *op. cit.*, p. 15 ss.

²¹⁰ Art. 7 par. 1 della Convenzione di Roma del 10 marzo 1988.

²¹¹ Cfr., ad esempio, OPPENHEIM, *International Law* (Lauterpacht Ed.), VIII Edizione, London, 1955, par. 450.

²¹² Per una disamina delle varie teorie relative al fondamento dell'immunità sia consentito rinviare, per tutti, a MIELE, *L'immunità giurisdizionale degli organi stranieri*, II Edizione, Milano, 1962, specie p. 170 ss.

²¹³ Per la prassi e la dottrina del secolo scorso sia consentito rinviare a MOORE (Ed.), *A Digest of International Law*, Vol. II, Washington, 1906, para 254 ss.

²¹⁴ LAGONI, *Internal Waters, Seagoing Vessels In*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. XI, p. 159.

²¹⁵ LAGONI, *ibidem*, p. 159.

²¹⁶ La prassi assai ricca riguardo alle navi da guerra, a differenza di quanto avviene in relazione ai corpi di truppa stanziati all'estero, si spiega in maniera convincente con la considerazione che assai frequenti sono le visite di navi da guerra in porti stranieri.

²¹⁷ Si veda, al riguardo, quanto affermato in modo autorevole da DELUPIS, *Foreign Warships and Immunity for Espionage*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 55-56 nonchè gli Autori ivi citati.

²¹⁸ LAUN, *Le régime des ports*, in *RCADI*, 1926, V, p. 66.

²¹⁹ Institut de Droit International, *Annuaire*, 1928,

²²⁰ La Convenzione è stata approvata e resa esecutiva in Italia con R.D.L. 6 gennaio 1928 n. 1958, convertito nella Legge 19 luglio 1929, n. 1638. La Convenzione è stata ratificata, tra gli altri, dai seguenti Stati: Argentina, Belgio, Brasile, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Siria, Libia, Somalia e Regno Unito.

²²¹ In verità, il paragrafo 2 del medesimo articolo individua una serie di casi in cui verrebbe meno tale immunità: si tratta delle ipotesi in cui gli interessati si rivolgono agli organi giurisdizionali nazionali

1) pour les actions du chef d'abordage ou d'autre accidents de navigation;

2) pour les actions du chef d'assistance, de sauvetage et d'avaries communes;

3) pour les actions de chef de réparation, fournitures ou autres contrats relatifs au navire.

Queste regole, peraltro, sembrano discostarsi in maniera sensibile dal diritto consuetudinario, rappresentando esse piuttosto uno sviluppo progressivo del diritto

internazionale: ne consegue che esse saranno vincolanti solo per gli Stati che hanno ratificato tale Convenzione.

²²² Si sono espressi a favore della natura consuetudinaria di tale privilegio, tra gli altri, O'CONNELL, *The International Law of the Sea* (ed. by SHEARER), Vol. II, London, 1984, p. 835, LAGONI, op. ult. cit, p. 159.

²²³ Su questo aspetto sia consentito rinviare per ulteriori approfondimenti a MIELE, *L'immunità giurisdizionale*, cit. p. 158 ss.

²²⁴ Si ricorderanno, a questo proposito due significativi precedenti: il primo è dato dall'ingresso nella baia di Karlskrona, rientrando nelle acque interne svedesi, di un sottomarino sovietico (al riguardo si rinvia, per la descrizione degli avvenimenti e per il loro inquadramento giuridico a BERG, *Das sowjetische U-Boot 137 in schwedischen Hoheitsgewässern. Fragen der Immunität fremder Kriegsschiffe*, in 42 *Zeitschrift fuer Auslaendisches Recht und Voelkerrecht*, 1982, p. 295 ss. e DELUPIS, *Foreign Warships and Immunity for Espionage*, in *American Journal of International Law*, 1984, p. 53 ss.

Il secondo, invece, è quello delle ripetute intrusioni nel Golfo di Taranto di sommergibili, probabilmente sovietici, avvenute nel febbraio e nell'agosto del 1982 (in proposito sia consentito rinviare a RONZITTI, *Sommergibili non identificati, pretese baie storiche e contromisure dello Stato costiero*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, p. 347 ss.).

²²⁵ In linea generale, infatti, si ritiene che l'assenso dello Stato territoriale costituisca elemento indispensabile per legittimare lo sbarco del personale militare imbarcato su una nave da guerra. In questo senso sembra orientata anche la disciplina normativa interna italiana.

²²⁶ Su questo caso vedi *ultra Panther-Fall*, in STRUPP, *Woerterbuch des Voelkerrechts*, nonchè *Revue Générale de droit international public*, 1906, p. 200 ss. e MIELE, *L'immunità giurisdizionale*, cit., p. 172 ss.

²²⁷ Cfr., ad esempio, il caso del Mohican, nave da guerra ancorata in un porto brasiliano un cui cadetto, per impedirne la diserzione, sparò nelle strade della città contro un marinaio della stessa nave. Il cadetto, dopo essere stato arrestato in flagranza di reato, venne subito rilasciato non appena furono chiarite le ragioni del suo comportamento.

²²⁸ La Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con Legge 30 novembre 1955, n. 1335.

²²⁹ L'accordo del 25-28 agosto 1984 è entrato in vigore il 28 agosto 1984.

²³⁰ Il testo dell'Accordo del 16 marzo 1989 è riprodotto in SIEKMANN (Ed.), *Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces*, Dordrecht, 1989, p. 247 ss.

²³¹ Per una ricostruzione degli avvenimenti nonchè per la loro più precisa qualificazione giuridica vedi, MORRISSON, *International Law and the Seizure of USS Pueblo*, in *Texas International Law Forum*, 1968, p. 187 ss. nonchè FRANCIONI, *Il caso del «Pueblo» e le norme internazionali sullo spionaggio*, in *Diritto internazionale*, 1969, p. 319 ss.

²³² In questo senso si è pronunciata anche la Corte Internazionale di Giustizia

che ha posto l'esigenza di ricostruire un obbligo internazionale a carico dello Stato territoriale che imponga a quest'ultimo il dovere di tollerare l'asilo: se dimostrato, l'esistenza di questo obbligo costituirebbe una «deroga» alla sovranità territoriale esercitata dallo Stato. *Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th, 1950: I.C.J. Reports, 1950, p. 274*

²³³ Cfr., ad esempio, la *Convention sur l'asile diplomatique*, adottata dalla X Conferenza panamericana e firmata Caracas il 28 marzo 1954 (per il testo cfr. *Revue Générale de droit international public*, 1958, p. 175 ss.).

²³⁴ Cfr. in questo senso, MORGENSTERN, *Territorial Asylum*, in *British Yearbook of International Law*, 1948, p. 253, 254.

²³⁵ Una eccezione che deve essere menzionata è quella dell'asilo offerto al Presidente argentino PERON sulla nave da guerra del Paraguay nel 1955.

²³⁶ Al riguardo si deve ricordare che l'art. 198 del Codice della navigazione dispone che «Il comandante della nave non può in paese estero concedere asilo a bordo a persone, anche se cittadini o sudditi italiani, ricercate dalle competenti autorità per aver commesso un reato comune».

²³⁷ *Contra*, però, CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, Paris, 1879, I, p. 383 e STRUPP, *Asyl, das Voelkerrechtliche*, cit. p. 70: entrambi questi studiosi, peraltro, sono convinti sostenitori della teoria dell'extraterritorialità della nave da guerra e fanno discendere la possibilità di concedere l'asilo anche per soggetti responsabili di reati comuni proprio da questa particolare caratteristica delle navi da guerra.

²³⁸ Il testo della Convenzione è pubblicato su *Revue Générale de droit international public*, 1958, p. 175 ss. Corsivo nostro.

²³⁹ Cfr. *ultra* su questo precedente, KOZIEBRODSKI, op.ult.cit., p. 295 e WHITEMAN, *Digest of International Law*, VI, p. 501. Non direttamente rilevante è da considerarsi, invece, il precedente, realizzatosi nel 1970, quando una nave da guerra statunitense rifiutò di concedere l'asilo ad un marinaio sovietico di nome Kurdika: in quel caso, infatti, l'asilo era stato richiesto (e rifiutato) all'interno delle acque territoriali dello Stato di cui la nave batteva bandiera. Cfr. *ultra* su questo caso, ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux*, in *Revue Générale de droit international public*, 1975, p. 1973, p. 1139 ss.

²⁴⁰ *Digest of US Practice in International Law*, 1980, p. 1977. Le ragioni di questa scelta sono elencate a pagina 1980.

²⁴¹ *Digest of US Practice in International Law*, 1978, p. 566 ss.

²⁴² *Ibidem*, p. 567.

²⁴³ In questo senso si veda, ad esempio, LAGONI, op.ult.cit., p. 159. Posizione diversa, isolata ma autorevole, è quella dell'Institut de Droit International che, nella propria Risoluzione di Bath del 1950 afferma che l'asilo può essere concesso anche a bordo di navi da guerra o nei locali adibiti a missione diplomatica «to any person whose life, liberty or person is threatened by violence emanating from the local authorities or against which they are obviously powerless to protect him, or even which they tolerate or provoke».

IDI Annuaire, 1950, II, p. 388 ss. Anche la legislazione italiana, peraltro, sembra ispirarsi alla Risoluzione dell'IDI. Gli articoli 42 e 43 del Regolamento per il servizio

a bordo delle navi della marina militare, adottato nel 1971, prevedono espressamente la possibilità che navi da guerra italiane possano, sia pure nel rispetto di determinate regole, concedere l'asilo a connazionali o anche a cittadini stranieri.

²⁴⁴ Riteniamo che la regola valga sia nell'ipotesi che si tratti di cittadini dello Stato territoriale sia di cittadini dello Stato di bandiera della nave da guerra: cfr. in questo senso anche LAUN, *Le regime des ports*, in *RCADI*, 1926, V, BALDONI, *Il mare territoriale*, op.cit., p. 211 ss. e BOLESTA KOZIEBRODZKI, op. ult. cit., p. 301.

²⁴⁵ BOLESTA KOZIEBRODZKI, op. ult. cit., p. 300-301.

²⁴⁶ MIELE, *L'immunità giurisdizionale degli organi stranieri*, Milano, p. 168 e Autori ivi citati.

²⁴⁷ WHITEMANN, *Digest of US Practice in International Law*, 1980, p. 1005.

²⁴⁸ GIDEL, *Le droit international de la mer*, I, cit., p. 70-71 nonché RONZITTI, *Stato costiero, archeologia sottomarina...*, cit., p. 764.

²⁴⁹ RONZITTI, *Stato costiero, archeologia sottomarina*, cit., p. 764.

²⁵⁰ Sull'accordo tra Italia ed Albania stipulato a Tirana il 26 agosto 1991 che disciplina, tra le altre cose, tale attività di pattugliamento, cfr. CAFFIO, *La collaborazione tra Italia e Albania per il controllo delle coste. Aspetti giuridici del pattugliamento marittimo contro l'immigrazione illegale*, in *Rivista Marittima*, 11, 1991, p. 121 ss.

Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. **«Il reclutamento in Italia»** (1989) di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989) di V. Ilari
3. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990) di V. Ilari
4. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990) di V. Ilari
5. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991) di V. Ilari
- 5.bis **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992) di V. Ilari
- 5.ter **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992) di V. Ilari
6. **«Soppressione della leva e sostituzione di forze armate volontarie»** (1990) di P. Bellucci - A. Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** (1990) di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** (1990) di C. Buongiorno - S. Abbà
G. Maoli - A. Mei
M. Nones - S. Orlandi
F. Pacione - F. Stefani

8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990) di F. Calogero
M. De Andreis
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990) di P. Isernia - P. Bellucci,
L. Bozzo - M. Carnovale
M. Coccia - P. Crescenzi
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990) di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** (1990) di F. Battistelli - P. Isernia
P. Crescenzi - A. Graziani
A. Montebovi
G. Ombuen - S.S. Caparra
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990) di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda
- 12.bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II** di P. Bisogno - C. Pelanda
M. Nones - S. Rossi
V. Oderda
13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990) di G. Mayer - C. Bellinzona
N. Gallippi - P. Mearini
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990) di F. Gobbo - P. Bianchi
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** (1990) di L. Caligaris - K.S. Brower
G. Cornacchia
C.N. Donnelly - J. Sherr
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** (1990) di D. Tria - T. Longhi
A. Cerilli - A. Gagnoni
P. Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** (1990) di S. Rossi - S. Rolfo
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990) di S. Rossi - F. Bruni Rocchia
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo italiano»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari
D. Gallino - A. Politi
M. Cremasco

- | | | |
|------|---|---|
| 20. | «Warfare simulation nel teatro mediterraneo» (1990) | di M. Coccia |
| 21. | La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici» (1990) | di A. Paoletti - A. D'Amico
A. Tucciarone |
| 22. | «Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente» (1990) | di R. Aliboni - F. Bacchetti
L. Guazzoni
V. Fiorani Piacentini
B.M. Scarcia Amoretti |
| 23. | «Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa» (1990)
(Esaurito) | di A. Pedone - M. Grassini |
| 24. | «Atto unico europeo e industria italiana per la difesa» (1990) | di F. Onida - M. Nones
G. Graziola - G.L. Grimaldi
W. Hager - A. Forti
G. Viesti |
| 25. | «Disarmo, sviluppo e debito» (1990) | di C. Pelanda |
| 26. | «Jugoslavia: realtà e prospettive» (1990) | di C. Pelanda - G. Meyer
R. Lizzi - A. Truzzi
D. Ungaro - T. Moro |
| 27. | «Integrazione militare europea» (1990) | di S. Silvestri |
| 28. | «Rappresentanza elettiva dei militari» (1990) | di G. Caforio - M. Nuciari |
| 29. | «Studi strategici e militari nelle università italiane» (1990) | di P. Ungari - M. Nones
R. Luraghi - V. Ilari |
| 30. | «Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I (1991) | di V. Fiorani Piacentini |
| S.N. | «Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss» (1991) | di Cemiss |
| 31. | «Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale» (1991) | di G. De Vergottini |
| 32. | «Sviluppo, armamenti, conflittualità» (1991) | di L. Bonanate - F. Armao
M. Cesa - W. Coralluzzo |
| 33. | «Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II (1991) | di G. Ligios - R. Redaelli |

34. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. I «I militari di leva»** (1991) di M. Marotta
M.L. Maniscalco
G. Marotta - S. Labonia
V. Di Nicola - G. Grossi
35. **«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»** (1991) di D. Gallino
36. **«La formazione del dirigente militare»** (1991) di F. Fontana - F. Stefani
G. Caccamo - G. Gasperini
37. **«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»** (1991) di P. Bellucci - C.M. Radaelli
38. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»** (1991) di G. Marotta
39. **«La dirigenza militare»** (1992) di S. Cassese - C. D'Aorta
- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) di Cemiss-Deg
- S.N. **«Sintesi del modello di difesa»** (presentato in Parlamento il 26 novembre 1991) (1991) di Cemiss
40. **«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»** (1993) di N. Ronzitti - M. Gestri
41. **«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I** (1993) di F. Battistelli
42. **«Strategia della ricerca internazionale»** (1993) di L. Bonanate
43. **«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»** (1993) di G. Sacco
44. **«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»** (1993) di S. Silvestri

45. **«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana»** (1993) di P. Policastro
46. **«La minaccia dal fuori area contro il fianco meridionale della Nato»** (1993) di R. Aliboni
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Il futuro dell'aeromobilità: concetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego»** (1993) di A. Politi
49. **«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia-Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1993) di R. Aliboni
B. Scarcia Amoretti
G. Pennisi - G. Lancioni
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1993) di C. Pelanda - E. Letta
D. Gallino - A. Corti
52. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III** di Fiorani - Piacentini
53. **«Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento»** (1993) di G. Caccamo
54. **«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazione di crisi»** (1993) di A. de Guttry

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.